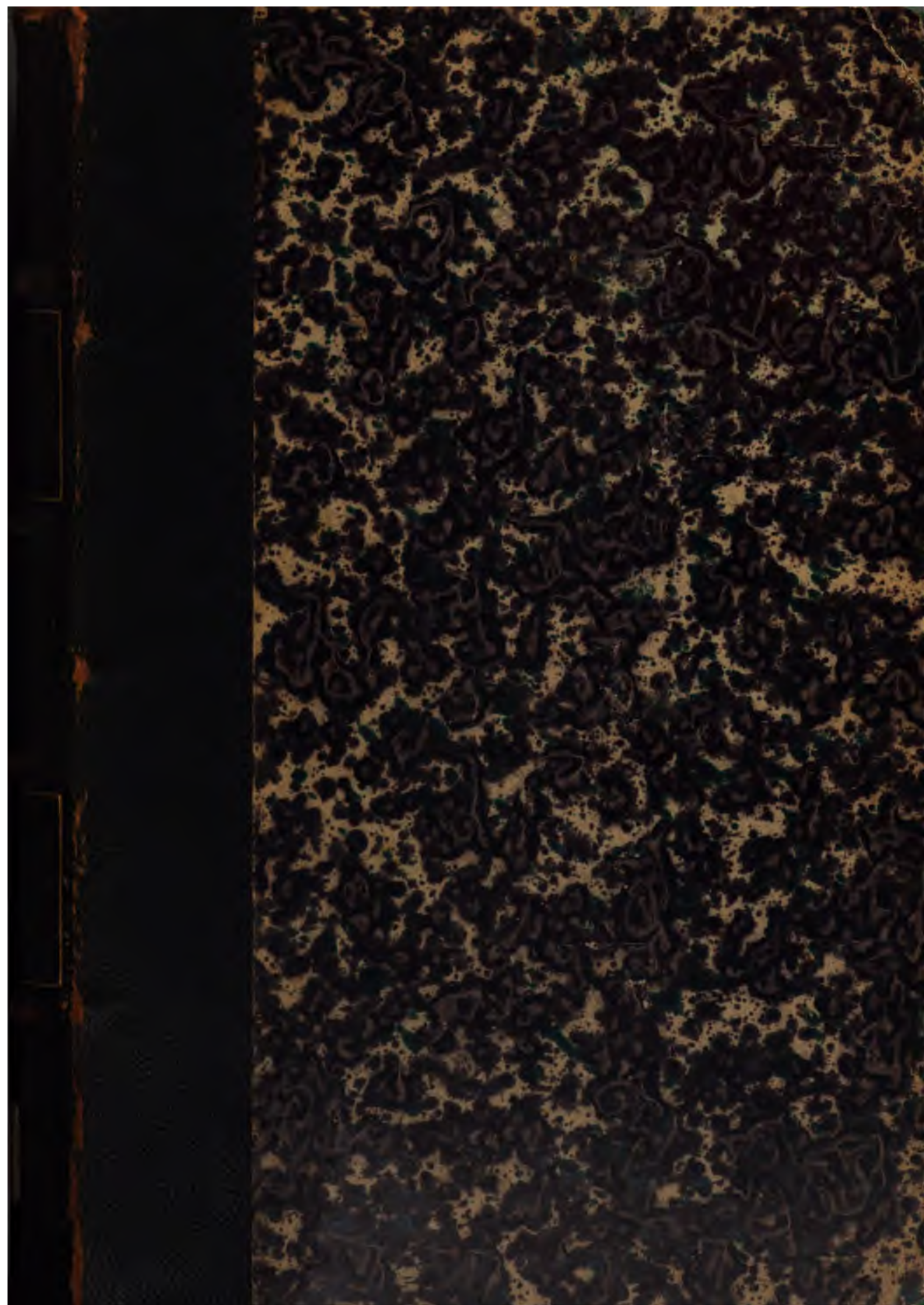
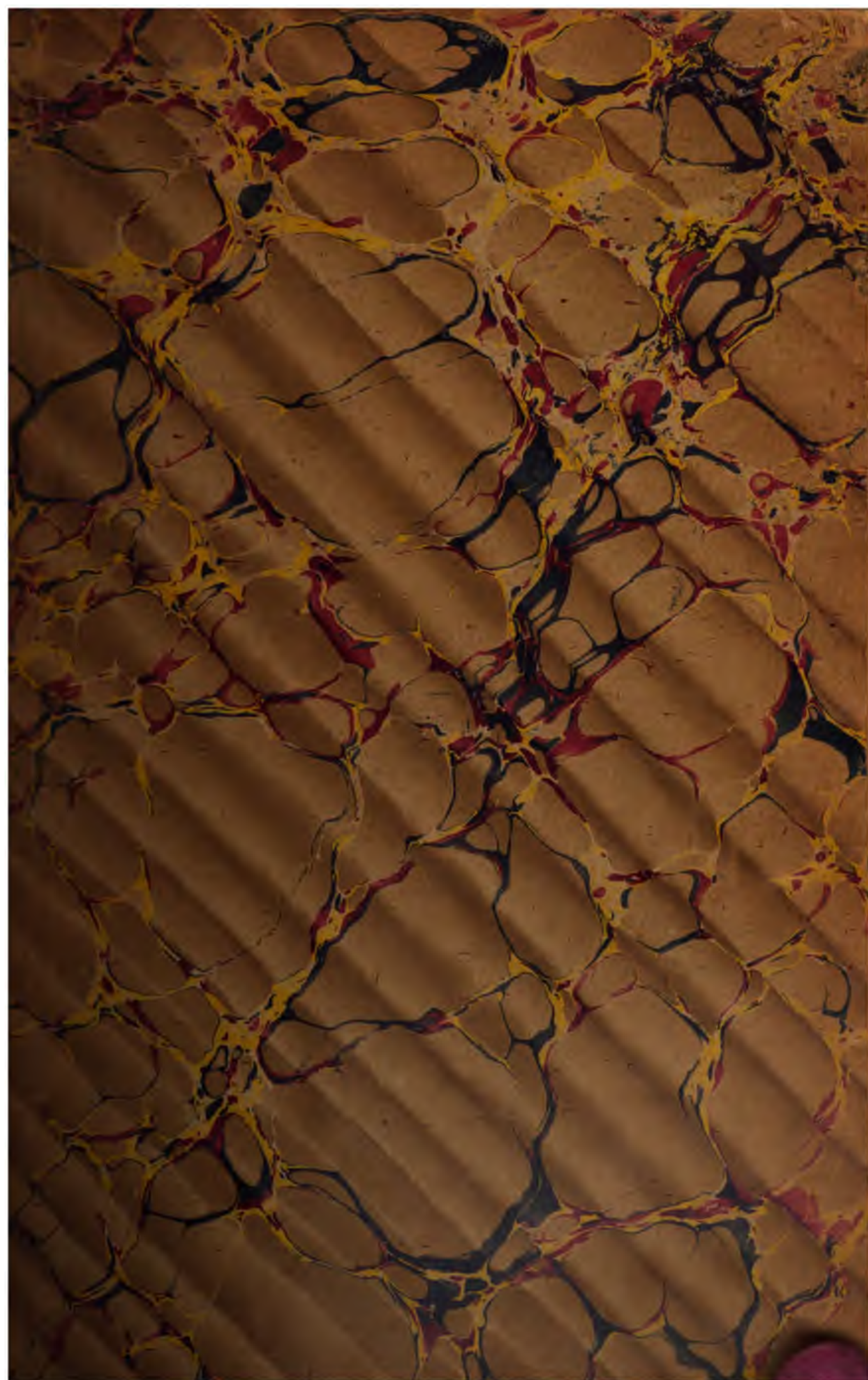
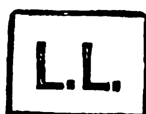



L.L.




L.L.



LE DROIT INTERNATIONAL

THÉORIQUE ET PRATIQUE

ORLÉANS, IMPRIMERIE DE GEORGES JACOB, CLOÎTRE SAINT-ÉTIENNE, 4.

LE DROIT
INTERNATIONAL
THÉORIQUE ET PRATIQUE

PRÉCÉDÉ D'UN EXPOSÉ HISTORIQUE

DES PROGRÈS DE LA SCIENCE DU DROIT DES GENS

PAR

M. CHARLES CALVO

ANCIEN MINISTRE,
MEMBRE CORRESPONDANT DE L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES DE L'INSTITUT DE FRANCE, DE L'ACADÉMIE ROYALE D'HISTOIRE DE MADRID,
MEMBRE FONDATEUR DE L'INSTITUT DU DROIT INTERNATIONAL, ETC.

TROISIÈME ÉDITION
COMPLÉTÉE

TOME PREMIER

PARIS

GUILLAUMIN ET Cie, ÉDITEURS 14, RUE RICHELIEU.	G. PEDONE-LAURIEL, ÉDITEUR 13, RUE SOUFFLOT.
E. THORIN, ÉDITEUR 7, RUE MÉDICIS.	A. ROUSSEAU, ÉDITEUR 14, RUE SOUFFLOT.

1880



PRÉFACE

Nous avions fait précéder la seconde édition de cet ouvrage, qui a paru de 1870 à 1872, des lignes suivantes :

« Il n'existe point de code universel applicable aux questions et aux conflits de toute nature qui surgissent entre les États. Cette absence de loi suprême, de règle commune, est la source de nombreuses hésitations parmi les publicistes, de contradictions infinies dans la jurisprudence et la pratique des peuples, de désaccords sans cesse renouvelés dans les relations internationales, qui, n'obéissant point à des principes nettement définis et invariables, s'inspirent quelquefois plutôt de l'arbitraire que de la justice, de la force que de l'action du droit.

« De nos jours, au milieu du grand fractionnement des nationalités modernes, il faut bien reconnaître que les conditions générales de la loi extérieure des États sont le reflet trop visible du manque d'uniformité, et que c'est là la cause principale qui a empêché une entente commune dans la législation universelle, entente dont la réalisation offre, il est vrai, dans la sphère de l'application des difficultés aussi nombreuses que l'utopie de la paix perpétuelle conçue par l'abbé de Saint-Pierre, Rousseau et Kant.

« Si l'heure d'une pareille entente n'a pas encore sonné, tout au moins le moment est-il venu de tenter de rapprocher les esprits, de dégager du passé les enseignements dont le temps présent peut profiter, de combattre les doctrines que la civilisation du XIX[e] siècle ne saurait plus accepter, enfin de proclamer comme principes internationaux les règles de droit ou d'équité qui ont reçu la consécration des faits et sont ainsi passées dans la pratique des nations les plus avancées : telle est la pensée qui a inspiré le présent traité de droit international.

« Pour remplir la tâche que nous nous sommes imposée, il nous a paru indispensable de joindre la théorie à la pratique, de n'énoncer aucune opinion nouvelle qui ne trouvât en quelque sorte sa justification en elle-même : déduisant autant que possible le droit du fait, nous avons cru utile de présenter dans un accord intime l'idée et son résultat, de résoudre pratiquement toutes les questions que nous étions appelé à débattre, de rechercher dans l'histoire du passé comme dans celle des temps modernes tout ce qui pour la loi des nations a acquis la valeur de précédent universellement accepté.

« Dans cet ordre d'idées, nous ne pouvions nous abstenir de donner un certain développement à la partie historique, non seulement en retraçant rapidement dans une esquisse préliminaire les progrès successifs du droit des gens, mais encore en exposant en détail, à propos de chaque question, les antécédents propres à en bien faire apprécier la valeur ; et afin de rendre notre œuvre plus complète, nous avons eu soin de citer les opinions des publicistes les plus éminents, tout en justifiant la nôtre dans les cas où nous nous sommes séparé de leurs doctrines.

« Qu'il nous soit permis de mentionner ici que, dans les nombreux appels que nous avons faits tant à l'histoire qu'à la science, nous avons cherché à réparer autant que possible un oubli commis par nos prédécesseurs, ainsi que par nos contemporains, qui ont, pour ainsi dire, laissé dans l'ombre ce vaste continent américain, dont l'influence et la puissance augmentent cependant de jour en jour et dont les populations marchent de pair avec celles de l'Europe dans la voie de la civilisation et des lumières. Les relations de l'Ancien avec le Nouveau Monde sont devenues journalières ; elles ont établi des rapports, créé des faits, soulevé des questions

d'une nature à part et d'une haute portée universelle : de sorte que désormais toute œuvre traitant du droit international, qui négligerait de mettre à profit cette source féconde d'informations, serait incomplète et même exposée à l'erreur.

« Pour le classement des matières nous avons suivi une méthode différente de celle qui a prévalu jusqu'à ce jour. Notre ouvrage se divise en quatre parties, dont la première concerne l'*état de paix ;* la seconde, l'*état de guerre ;* la troisième, l'*état de neutralité ;* et la quatrième, la *fin de la guerre,* les *traités de paix* et le *droit de postliminie,* comprenant dans son application le cas de reprise.

« Enfin, pour que ce livre soit un véritable répertoire que puissent consulter avec fruit le publiciste et le diplomate, nous y avons ajouté un grand nombre de notes, de citations et de tables, propres, par leur clarté et leur précision, à faciliter les recherches et l'étude approfondie des questions internationales.

« La première édition de notre traité a paru à Paris en 1868 en langue espagnole. Encouragé par l'accueil empressé qu'elle a reçu, et cédant aux conseils d'amis et de critiques animés d'un égal sentiment de bienveillance, nous nous sommes décidé à en publier en français une deuxième édition.

« Sous le rapport du plan et de la division des matières, le livre est resté le même ; mais, en produisant nos opinions dans la langue diplomatique par excellence, il nous a fallu parfois modifier l'expression première des idées, condenser certains détails ; puis nous avons profité de l'occasion pour combler quelques lacunes qui nous avaient échappé, et pour utiliser des matériaux, des informations ou des faits parvenus trop tard à notre connaissance. »

Cette seconde édition est épuisée depuis 1876.

Nous croyons donc utile d'en entreprendre une nouvelle, que justifie amplement l'accueil fait aux précédentes, et que rendent d'ailleurs nécessaire les développements que le droit international a reçus dans ces dernières années.

Dans l'intervalle qui s'était écoulé entre la publication du premier volume de notre seconde édition et celle du second,

deux grands faits, entre autres, étaient survenus, — la guerre de la France avec l'Allemagne, l'arbitrage de Genève entre les États-Unis et l'Angleterre, — qui ont créé d'importants précédents pour la pratique du droit et apporté à la science de précieux enseignements; or, tandis qu'il nous a été permis d'augmenter de ces informations, alors toutes récentes, le cadre des trois dernières parties de notre ouvrage, il ne nous était plus possible d'appliquer aux diverses matières traitées dans la première partie les données qui s'y rattachaient plus directement. De là un vide qu'il nous importe de remplir, d'autant plus que depuis cette époque certaines branches du droit des gens, qui avaient été jusqu'ici en quelque sorte négligées, paraissent être devenues l'objet principal des préoccupations des peuples: nous voulons parler de cette portion du droit public qui régit les relations des nations entre elles, leurs intérêts mutuels ou communs dans le domaine social, législatif et économique.

Les conférences ou congrès internationaux qui ont eu lieu, notamment à l'occasion des expositions universelles, les *unions* que les divers États ont formées entre eux dans le but de réglementer leurs rapports commerciaux, leurs correspondances, d'uniformiser leurs systèmes de monnaie, de poids et de mesures, etc., de mettre autant que possible en harmonie les différentes législations nationales, d'en prévenir ou d'en régler les conflits, ont considérablement accru les conquêtes de la jurisprudence internationale sur le terrain pacifique. Des accords, des transactions sont intervenus sur des points laissés auparavant en dehors de la sphère des traités, et ont étendu les garanties publiques aux intérêts

particuliers des individus en quelque lieu qu'ils se trouvent, donnant ainsi naissance à cette jurisprudence toute moderne qui, sous la dénomination de droit international privé, acquiert chaque jour une portée plus large et plus efficace.

Enfin, de même qu'au moment où s'achevait l'impression de notre seconde édition, l'Europe sort à peine d'une grande guerre, celle entre la Russie et la Turquie, qui a eu pour dénoûment un de ces traités qui font événement dans l'histoire : comme les anciens traités de Westphalie et d'Utrecht, le traité de Berlin, qui n'a pas encore produit tous ses résultats, a modifié profondément la situation politique de la partie orientale du continent, changé les délimitations territoriales, créé de nouveaux Etats indépendants, et, par suite, substitué des rapports et des droits nouveaux à ceux qui existaient il y a quelques années encore.

L'influence de ces évolutions sur le développement du droit international est incontestable; aussi avons-nous tenu à en marquer les traces partout où nous avons été à même de les suivre ; nous nous sommes attaché à mettre notre livre au courant des événements les plus récents, des faits et des actes acquis dans ces derniers temps à la pratique du droit des gens, des enseignements que la science y a recueillis.

On comprendra l'importance de ce travail lorsque nous dirons en terminant que, ainsi complétée, notre œuvre formera quatre volumes, presque aussi compactes que les deux des éditions antérieures.

Paris, le 25 mai 1880.

TABLE DES MATIÈRES

CONTENUES DANS CE VOLUME

TROISIÈME ÉPOQUE. — DE LA PAIX DE WESTPHALIE A LA PAIX D'UTRECHT. — 1648-1713.

QUATRIÈME ÉPOQUE. — DE LA PAIX D'UTRECHT A LA FIN DE LA GUERRE DE SEPT ANS. — 1713-1763.

CINQUIÈME ÉPOQUE. — DE LA GUERRE DE SEPT ANS A LA RÉVOLUTION FRANÇAISE. 1763-1789.

SEPTIÈME ÉPOQUE. — DU CONGRÈS DE VIENNE A NOS JOURS. — 1815-1880.

PREMIÈRE PARTIE

ÉTAT DE PAIX.

LIVRE Ier.

PRINCIPES GÉNÉRAUX ET SOURCES DU DROIT INTERNATIONAL.

SECTION I. — PRINCIPES.

2ec

SECTION II. — SOURCES DU DROIT INTERNATIONAL.

LIVRE II.

SOUVERAINETÉ DES ÉTATS.

LIVRE III.

INDÉPENDANCE ET CONSERVATION DES ÉTATS.

LIVRE IV.

PROPRIÉTÉ ET DOMAINE PUBLIC.

Pages.

LIVRE V.

ÉGALITÉ DES ÉTATS.

LIVRE VI.

DEVOIRS MUTUELS DES ÉTATS.

LIVRE VII.

DROIT DE REPRÉSENTATION.

SECTION I. — DIPLOMATIE.

SECTION II. — AMBASSADES.

SECTION III. — CONSULATS.

LIVRE VIII.

PRIVILÉGE D'EXTERRITORIALITÉ.

SECTION I. — DES SOUVERAINS ET DES GOUVERNEMENTS; DE LEURS OBLIGATIONS ET DE LEURS DROITS.

SECTION II. — AGENTS DIPLOMATIQUES.

Section III. — Batiments de guerre et armées étrangères.

Section IV. — Expositions universelles.

LIVRE IX.

ACCORDS INTERNATIONAUX.

Section I. — Droit conventionnel.

SECTION II. — NÉGOCIATIONS.

SECTION III. — EXÉCUTION ET INTERPRÉTATION DES TRAITÉS.

INTRODUCTION

ESQUISSE HISTORIQUE DES PROGRÈS DU DROIT INTERNATIONAL.

L'importance du droit des gens dans la science générale du droit se reflète également dans l'histoire du droit international. Pour étudier cette histoire méthodiquement et suivre pas à pas les progrès de la civilisation d'après la détermination de plus en plus juste et rationnelle des relations entre les États, il est indispensable de s'arrêter à certaines époques caractérisées par quelque événement ayant exercé une influence majeure et incontestable sur la formation du droit international. A ce point de vue, la division la plus naturelle nous semble être la suivante : Division de l'histoire.

Première époque : Depuis les temps les plus anciens jusqu'à la chute de l'empire romain (476 après J.-C.)

Deuxième époque : Depuis la chute de l'empire romain jusqu'à la paix de Westphalie (476-1648).

Troisième époque : Depuis la paix de Westphalie jusqu'à la paix d'Utrecht (1648-1713).

Quatrième époque : Depuis la paix d'Utrecht jusqu'à la fin de la guerre de Sept ans (1713-1763).

Cinquième époque : Depuis la guerre de Sept ans jusqu'à la révolution française (1763-1789).

Sixième époque : Depuis la révolution française jusqu'au congrès de Vienne (1789-1815).

Septième époque : Depuis le congrès de Vienne jusqu'à nos jours (1815-1880).

Dans notre pensée, cette division de l'histoire du droit international se justifie par la grandeur de certains faits et leur importance décisive dans la sphère du droit international, ainsi que par la valeur des progrès accomplis dans le domaine des idées.

PREMIÈRE ÉPOQUE. — DEPUIS LES TEMPS LES PLUS ANCIENS JUSQU'A LA CHUTE DE L'EMPIRE ROMAIN. — 476 AP. J.-C.

Le droit international chez les anciens.

Dans cette première période, le droit international est dominé par l'idée religieuse ou par les formules du droit romain.

Dans les temps héroïques de la Grèce, la barbarie des mœurs était telle, suivant ce qu'on en sait par les poèmes d'Homère, que jamais on ne faisait grâce dans les batailles : on ne se contentait pas de tuer un ennemi et de le dépouiller de ses armes ; son cadavre était mutilé et abandonné en pâture aux oiseaux de proie.

A l'époque de la première guerre médique, les Grecs donnèrent la mort aux hérauts envoyés par Darius à Athènes et à Sparte pour y demander l'eau et la terre en signe de soumission. Dans la guerre du Péloponèse, nous voyons les Athéniens et les Spartiates rivaliser de cruauté. Même pendant que les hostilités étaient suspendues, les peuples de la Grèce ne pouvaient parvenir à jouir d'une situation paisible. La rivalité d'Athènes et de Sparte, qui domine toute leur histoire, suscitait des désordres continuels et des luttes sans fin entre les divers états du Péloponèse.

D'autre part, dans leurs rapports avec les autres nations, les Grecs se considéraient comme une race supérieure. Aux yeux d'Aristote, les barbares sont destinés par la nature à être les esclaves des Grecs ; aussi est-il licite d'user de tous les moyens pour les réduire en esclavage.

Voici comment peuvent se résumer les éléments du droit public qui régissaient les relations internationales des différents peuples de la Grèce :

1° On ne devait pas priver de sépulture ceux qui perdaient la vie dans les combats ;

2° On ne pouvait élever de trophée durable après une victoire ;

3° Il était défendu de tuer ceux qui, pendant l'assaut d'une ville, se réfugiaient dans les temples ;

4° On pouvait priver de sépulture ceux qui se rendaient coupables de sacrilége;

5° Il était permis à tous les Grecs de fréquenter les jeux publics et les temples, et d'offrir des sacrifices, même en temps de guerre.

Ces principes furent reconnus et sanctionnés par le conseil des Amphictyons, appelé à juger les infractions aux lois et aux coutumes qu'avait consacrées la religion.

Le droit international proclamé par la législation des Douze Tables est empreint d'un esprit d'exclusivisme aussi prononcé que celui qui caractérise le droit public interne de Rome. Ainsi, de même qu'Aristote soutenait la légitimité de l'esclavage et le droit de la Grèce à l'imposer aux peuples étrangers, de même le législateur des Douze Tables posait en principe que contre l'ennemi l'autorité est éternelle : *adversus hostem æterna auctoritas.*

Cependant Rome ne devait pas tarder à devenir le ville du droit. Telle était la supériorité de la civilisation romaine sur la civilisation grecque, qu'on chercherait en vain chez les philosophes et les moralistes grecs une théorie du droit international aussi large. aussi humaine que celle que nous trouvons dans les écrits de Cicéron*.

Théorie de Cicéron.

Cicéron dit que la méchanceté de l'homme l'oblige à user de violence enves les autres hommes, à opposer la force à la force. Dans la vie privée, ajoute-t-il, nous pouvons nous contenter du repentir d'un ennemi; mais dans la vie publique on doit observer les lois de la guerre dans toute leur rigueur. La guerre n'a d'autre but que de nous permettre de vivre en paix après la victoire. On doit pardonner aux vaincus, s'ils ne se sont pas rendus indignes de pardon en violant le droit de la guerre : c'est pourquoi les anciens Romains ont accordé le droit de cité, *jus civitatis*, aux Tusculiens, aux Sabins et à beaucoup d'autres peuples, tandis qu'ils ont détruit les villes de Carthage et de Numance jusque dans leurs derniers fondements.

* Homère, *Iliade,* ch. 7, 18; Thucydide, *Hist.,* liv. 3, p. 58; Plutarque, *Aristote;* Cicéron, *De officiis,* lib. 3; Wheaton, *Hist.,* t. I, pp. 1-17; Ward, *Hist.,* v. I, pp. 171 et seq.; Laurent, *Hist.,* t. II, III; Martens, *Précis,* § 10; Halleck, ch. 1, § 3; Heffter, § 6; Garden, *Traité,* t. I, pte. 1, p. 43; Manning, pp. 6-8; Mackintosh, *Miscellaneous works,* vol. I, pp. 345 et seq.; Bluntschli, pp. 10, 11; Sainte-Croix, *Gouv. fédératifs,* p. 51; Conradi, *De fecialibus;* Ritter, *De fecialibus;* Vergé, *Int. au Précis de Martens,* t. I, pp. VII et seq.; A. Franck, *Le droit chez les anciennes nations de l'Orient;* A. Alcorta, *Tratado de derecho internacional,* t. I, p. 5.

Suivant Cicéron, les propositions de paix doivent toujours être écoutées, à moins qu'elles ne soient insidieuses; pour qu'une guerre soit juste, il faut que le motif en soit équitable et que les hostilités soient précédées d'une déclaration conforme aux formalités d'usage.

Il soutient aussi qu'on est tenu de garder la foi même avec les ennemis, et il cite, à l'appui de sa proposition, les exemples de Régulus retournant à Carthage, et du sénat romain remettant entre les mains de Pyrrhus le traître qui avait proposé de l'empoisonner. Il explique la décadence dans laquelle était tombée la république par l'oubli de ces principes, puis il ajoute ces paroles remarquables : « Tant que le peuple romain a su conserver sa puissance au moyen de bienfaits et non au moyen d'injustices ; tant qu'il a fait la guerre soit pour étendre son empire, soit pour défendre ses alliés, ces guerres se sont toujours terminées par des actes de clémence ou d'une sévérité nécessaire. Le sénat était devenu, pour ainsi dire, l'asile des rois, des peuples et des nations. Nos magistrats et nos généraux mettaient leur gloire à protéger avec justice et avec bonne foi les provinces et les alliés. C'est ainsi que Rome méritait plutôt le nom de protectrice que celui de maîtresse du monde. Mais depuis longtemps ces coutumes et cette discipline sont peu à peu tombées dans l'oubli et sont disparues à jamais depuis la dictature de Sylla. En effet, quand les citoyens eux-mêmes étaient traités avec tant de cruauté, comment aurait-on pu se plaindre de l'injustice commise envers les alliés*? »

Le *jus gentium* des Romains.

Le *jus gentium* des Romains était loin d'être un droit international positif, fondé sur le consentement mutuel des peuples ou sur les pratiques généralement reçues. Les Romains donnaient à cette partie du droit le nom de *droit des gens,* parce qu'elle avait pour objet de déterminer la conduite de Rome à l'égard des autres nations en cas de guerre ; mais ils n'entendaient pas pour cela que les autres nations fussent tenues d'en observer les prescriptions. De toutes les définitions données du *jus gentium* par les jurisconsultes romains il ressort clairement que ces mots ne signifiaient point une règle de conduite applicable aux relations internationales, mais seulement un principe général de droit fondé

* Cicéron, *De leg.*, lib. 3, p. 20; Cicéron, *De officiis*, lib. 1, tit. 13; lib. 2, tit. 8; lib. 3, tit. 22, 27, 32; Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 17 et seq.; Laurent, *Hist.*, t. III; Montesquieu, *Grandeur*, ch. 6; Manning, p. 7; Pradier-Fodéré, *Int. au nouv. droit int. de Fiore*, t. I, pp. XXVIII, XXIX.

sur la nature humaine, autant du moins que la civilisation d'alors permettait de l'établir et de le comprendre ; aussi la législation romaine opposait-elle le droit des gens, *jus gentium,* à la rigueur du droit civil, *jus civile*, et même au droit public interne ou politique, *jus publicum.*

Savigny rapporte l'origine du *jus gentium* aux conquêtes de Rome. Suivant cet auteur, dès que Rome entra en relations avec les peuples voisins, ses tribunaux se trouvèrent saisis d'une foule d'affaires spéciales, exclusivement particulières aux étrangers. D'un autre côté, quand leur domination s'étendit, il était impossible que les Romains n'eussent pas l'idée abstraite d'un droit commun basé sur la nature humaine même, sur les notions de justice innées chez tous les hommes, sans rechercher si ce droit était réellement reconnu par tous les peuples.

Savigny établit nettement la distinction entre ce qui, selon le droit romain, appartenait au *jus gentium* et ce qui correspondait au *jus civile.* « Certaines règles et certaines institutions, dit-il, étaient communes à l'un et à l'autre, notamment celles qui s'appliquent aux contrats les plus usuels, tels que contrats de vente, de louage et de société. »

Un grand nombre d'institutions, bien qu'appartenant exclusivement au droit civil romain, mais généralement basées sur le droit naturel, existaient, toutefois sous des formes différentes, chez les autres nations ; c'est pour cette raison que lorsque Rome eut accru ses relations avec les autres peuples, ses tribunaux reconnurent dans la pratique les institutions du droit général qui correspondaient à celles du droit civil ; ils admirent, par exemple, qu'un mariage contracté selon le droit des gens est aussi valide que le mariage civil, quoiqu'il soit privé de quelques-uns des effets de ce dernier. Bientôt, ainsi que le fait observer Savigny, à mesure qu'il s'assimilait les nations conquises, le peuple romain perdit son individualité et son caractère exclusif, et le *jus gentium* acquit une plus grande importance *.

Nous devons ajouter que les Romains avaient de bonne heure in-

* Wheaton, *Hist.,* t. I, pp. 23 et seq.; Ward, *Hist.,* vol. I, pp. 171 et seq.; Cantu, *Hist. univ.,* t. V, p. 237 ; Laurent, *Hist.,* t. III ; Halleck, ch. I, § 4; Alcorta, t. I, p. 63 ; Rutherforth, *Inst.,* book 2, ch. 9, § 10; Manning, p. 8 ; Ompteda, *Lit.,* t. I, §§ 32-44 ; Savigny, *System.,* t. I. liv. 1, 3, § 22; Savigny, *Geschichte,* t. I, ch. 1, § 1; Pardessus, *Us et coutumes,* t. I, chs. 1-5 ; Vergé, *Précis de Martens,* t. I, p. 41 ; Pradier-Fodéré, *Int. au nouv. droit int. de Fiore,* t. I, p. XI.

corporé dans leur législation maritime les principes du code nautique des Grecs; et à mesure que leur commerce et leurs relations avec les autres nations s'accrurent, cette législation prit un caractère plus général et devint plus libérale dans ses stipulations. On conserve encore de nombreux fragments de ces anciennes lois, qu'on retrouve dans le code Théodosien, dans le Code, le Digeste et les Pandectes de Justinien, et dans les Basiliques et les constitutions maritimes promulguées par l'empereur Léon VI.

Le droit international à la fin de la première époque.

Malgré les progrès accomplis jusqu'à la chute de l'empire romain dans la sphère générale du droit des gens, il s'en fallait encore de beaucoup que les relations internationales fussent régies par les principes d'nne stricte justice; le droit international ne pouvait guère être considéré que comme étant dans un état en quelque sorte rudimentaire.

L'invasion des tribus germaniques, répandant sur leur passage ces idées de liberté et d'indépendance qui accélérèrent la chute des Césars, rendit encore plus incertaine et plus changeante la situation des peuples entre lesquels Rome avait servi de trait d'union, et c'est en vain qu'on chercherait, à la fin de cette époque, un principe fixe, un centre constant de rapports internationaux. Ces rapports sont si variés, si contradictoires et surtout si peu stables, qu'on pressent déjà la dissolution du vaste empire.

Quoi qu'il en soit, aux nouveaux États nés de ses ruines Rome a transmis son idée, et avec son idée son droit. Ainsi se sont conservés les principes communs les plus importants, qui, en se combinant avec l'esprit des peuples du Nord, sont devenus nécessairement les fondements d'un autre ordre de choses et d'une civilisation nouvelle.

Alors aussi se répandirent les doctrines de la religion chrétienne, et peu à peu leur application imprima un caractère plus marqué de modération et une plus grande extension aux principes du droit des gens, que n'avaient pu leur en donner les systèmes défectueux et si divers des mythologies grecques et romaines; toutefois les progrès du christianisme furent comparativement lents, et les persécutions subies par les premiers chrétiens engendrèrent naturellement un esprit de représailles. De plus, il ne faut jamais perdre de vue, lorsqu'on étudie l'histoire des relations internationales sous le règne de Constantin et des empereurs chrétiens qui lui succédèrent, que les contestations qu'ils avaient avec les États barbares n'étaient pas de nature à développer les adoucis-

sements du régime belliqueux, ou même à inspirer l'observation des usages reconnus de la guerre ou les pratiques antérieurement établies des rapports internationaux pendant la paix. Il est à remarquer aussi que toutes les branches des connaissances étaient sur le déclin, avant l'introduction du christianisme dans l'empire *.

DEUXIÈME ÉPOQUE. — DEPUIS LA CHUTE DE L'EMPIRE ROMAIN JUSQU'A LA PAIX DE WESTPHALIE. — 476-1648.

Influence du droit romain sur la législation de l'Europe moderne.

A la chute de l'empire romain, un grand nombre de villes avaient conservé leur ancienne constitution municipale et vivaient encore sous le régime du droit qui les gouvernait depuis longtemps. Savigny, qui a étudié soigneusement l'histoire du droit au moyen âge, établit que, même avant la découverte des Pandectes à Amalfi, les lois romaines avaient continué de faire partie intégrante de la législation européenne. A l'appui de sa thèse, il allègue que, du temps des barbares, les peuples vaincus gardaient une partie de leurs droits : leurs terres n'étaient pas entièrement confisquées; leur liberté personnelle et leurs coutumes étaient respectées; on leur reconnaissait généralement le privilége de se régir par leurs propres lois, et le plus souvent les constitutions municipales étaient maintenues intactes. Un autre élément, un autre pouvoir tendait encore à cette époque à perpétuer la tradition de la législation romaine : cet élément, c'était l'Église, qui contribuait aussi pour sa part à rapprocher et à unir les peuples.

Aussi, lors de la création de l'empire d'Occident, Charlemagne n'éprouva-t-il aucune difficulté à donner pour règle commune aux divers peuples placés sous son sceptre le droit romain considéré dans ses principes les plus généraux et confondu avec le *jus gentium* dans le sens de droit naturel.

Une autre preuve de l'influence prépondérante des principes du droit sur la civilisation romaine et du rôle que celle-ci a été appelée à jouer au moyen âge consiste dans l'importance acquise par les jurisconsultes : tantôt ce sont les professeurs de la célèbre université de Bologne que l'on autorise à régler, en qualité d'ar-

* Wheaton, *Hist.*, t. I, p. 27; Ward, *Hist.*, vol. I, pp. 171-210; Laurent, *Hist.*, t. V, pp. 510 et seq.; Gibbon, *Histoire de la décadence;* Garden, *Traité*, t. I, pte. 1.

bitres, les différends survenus entre les divers États de l'Italie et Frédéric Barberousse ; tantôt ce sont les villes lombardes qui, pour trancher leurs démêlés, font appel à l'opinion des légistes : ces derniers, il est vrai, se prononcent le plus souvent dans un sens favorable aux prétentions de l'Empereur *.

Le droit canonique.

Nous venons de dire qu'à cette même époque l'Église était en quelque sorte le trait d'union entre les peuples. L'Église, dont l'organisation présentait déjà tant de points de contact avec celle de l'empire, ne pouvant accomplir sa mission sans adopter des règles fixes, songea à constituer un droit propre : ce droit, basé dans une certaine mesure sur la législation romaine, est connu sous le nom de droit canonique. La supériorité de la civilisation de l'Église sur celle de la majorité des peuples germaniques, jointe à la force centralisatrice et absorbante du clergé, devait assurer au pouvoir pontifical une influence presque décisive dans les questions internationales, et, il faut le reconnaître, c'est grâce à cette influence que, dans ces temps de luttes et de troubles, ont été sauvegardés en plus d'une occasion les véritables intérêts de l'humanité et du progrès.

En résumé, le droit romain et le droit canonique étaient les deux grands fondements sur lesquels reposait le droit international au moyen âge ; nous ferons observer toutefois que ce droit international différait essentiellement de l'étroite signification qu'il avait du temps de la république romaine et même sous l'empire. Il avait dû s'adapter à un nouvel ordre de choses, à une nouvelle manière d'être de la société : la civilisation chrétienne en avait profondément modifié et surtout adouci les principes. C'en était fait de l'antique unité du vaste empire des Césars, du démembrement duquel s'étaient formées de nombreuses nationalités plus ou moins indépendantes. Il était donc impossible d'appliquer rigoureusement et intégralement à toutes ces contrées, désormais séparées et envahies par autant de nations nouvelles, l'ancien droit romain, qui supposait l'absorption du monde dans le sein de Rome. C'est à la formation de ces nationalités distinctes, dont les relations réciproques devaient être d'autant plus nombreuses qu'elles découlaient naturellement de leur situation topographique et de leurs

* Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 28-30; Savigny, *Geschichte*, t. I, ch. 3; t. III, ch. 16; Ward, *Hist.*, vol. I, pp. 211-237; Manning, pp. 8-10; Guizot, *Hist. de la civilisation en France ;* Ch. Giraud, *Int. hist. au droit romain*, pp. 456 et seq.; Pradier-Fodéré, *Int. au nouv. droit int. de Fiore*, t. I, pp. XXXIV et seq.; Alcorta, t. I, p. 275.

antécédents historiques, qu'il faut faire remonter la naissance du droit internationnal européen, qui n'était déjà plus le *jus gentium* de Rome, mais le droit de tous les peuples dans leurs rapports mutuels, la règle de conduite dont les prescriptions reflétaient le plus ou le moins d'indépendance et d'autorité acquis successivement par les nouvelles nationalités *.

Lois rhodiennes.

Le rang important que les Rhodiens ont occupé parmi les nations commerçantes de l'antiquité est attesté par les historiens, dont la plupart les citent comme ayant les premiers publié des lois sur le commerce maritime.

Les anciens s'accordaient à vanter la sagesse de la législation rhodienne. Cicéron lui rend publiquement hommage : *Rhodiorum usque ad nostram memoriam disciplina navalis et gloria remansit,* dit-il dans son discours *Pro lege Maniliâ.* Strabon rapporte avoir trouvé l'île de Rhodes gouvernée en général par des lois admirables (ευνομιαν), surtout celles relatives aux différends maritimes.

On ne saurait préciser l'époque à laquelle remontent ces lois. Toutefois il est incontestable qu'elles furent la source de la jurisprudence maritime, servirent presque de règles du droit des gens dans toute l'étendue de la mer Méditerranée, exercèrent une influence considérable et propice sur la marine et la navigation des Grecs, et que les Romains se les approprièrent. Les Césars, qui se disaient maîtres du monde, déclaraient la loi rhodienne souveraine de la mer.

Le jurisconsulte Volneius Mæcianus, dans un fragment inséré au Digeste (liv. XIV, tit. 3), relate cette réponse de l'empereur Antonin à la requête d'Eudemon de Nicomédie : « Je suis maître du monde ; mais la loi est maîtresse de la mer. Que la loi nautique des Rhodiens soit observée en tout ce qui n'est pas contraire aux nôtres : ainsi l'a décidé autrefois l'empereur Auguste. » *(Ego quidem sum mundi dominus; lex autem, maris. Lege id Rhodiâ quæ de rebus nauticis præscripta est judicetur, quatenus nulla nostrarum legum adversatur : hoc idem Divus quoque Augustus judicavit.)*

Cette citation tendrait à prouver que les lois rhodiennes étaient

* Wheaton, *Hist.,* t. I, pp. 30, 31; Savigny, *Geschichte,* t. III, ch. 19; Grotius, *Le droit,* proleg., 51: Laurent, *Hist.,* t. VII, pp. 134 et seq.; Cantu, *Hist. univ.,* t. X, pp. 478 et seq.; Cauchy, *Le droit marit.,* t, I, pp. 226, 227; A. Franck, *Philosophie du droit ecclésiastique.*

connues à Rome avant l'établissement de l'empire; alors elles n'étaient point devenues lois romaines comme les autres lois grecques, qui avaient été reconnues solennellement par le peuple et gravées sur les Douze Tables; mais, sans être inscrites ni sur ces tables ni sur le tableau des prêteurs, sans donner lieu à aucune action, tout en gardant leur nom originaire, elles étaient estimées et respectées, et les consultations des jurisconsultes étaient fondées sur elles ; l'empereur Auguste serait le premier qui leur aurait donné la sanction romaine, par suite de laquelle il ne fut plus permis aux juges de s'éloigner de leur dispositions, si ce n'est dans tout leur ensemble, au moins en ce qui concerne le réglement de la contribution qui doit avoir lieu en cas de jet: le titre 2 du livre XIV du Digeste en fournit la preuve; il est, en effet, intitulé : *De lege Rhodiâ de jactu.*

Sans suivre les commentateurs dans la recherche des motifs qui ont pu engager les jurisconsultes chargés des compilations rédigées par ordre de l'empereur Justinien à ne conserver qu'un seul titre de ces lois, qui avaient été en si grande autorité sous ses prédécesseurs, soit qu'ils eussent rejeté le reste, soit que les lois rhodiennes consistassent en un seul chapitre (ce qui paraît peu probable), nous sommes obligé de constater qu'il ne reste que des traces fort imparfaites de cette célèbre législation.

Il n'existe aujourd'hui qu'un groupe de lois maritimes portant le titre de *Lois rhodiennes,* publiées à Bâle par Simon Schard en 1591, et insérées en 1596 dans une collection d'ouvrages sur le droit gréco-romain par Lœwencklau, qui les annonçait comme extraites des manuscrits de François Pithou (savant magistrat, né en 1543 et mort en 1621). Cette publication, qui n'était accompagnée d'aucune dissertation où l'authencité des manuscrits fût discutée suivant les règles de la critique, a été différemment traitée par les savants : les uns ont regardé les lois qu'elle contient comme les véritables lois rhodiennes; les autres les ont taxées d'apocryphes; parmi ces derniers il faut ranger Azuni, qui conclut que le recueil de Lœwencklau « ne contient nullement les véritables lois nautiques des Rhodiens. »

Pardessus partage cette opinion dans une certaine mesure; il ne croit pas qu'on puisse raisonnablement voir dans la compilation connue aujourd'hui sous le nom de *Droit naval des Rhodiens* les véritables lois qui régissaient Rhodes au temps de son indépendance, et qu'ont commentées les jurisconsultes romains sous la

république, ainsi que sous Auguste et ses successeurs; cependant il pense que « cette série de chapitres, sans appartenir à la législation positive ni en faire partie, s'y rattachait comme un livre de pratique se rattache à la loi dont il offre les développements ou le développement usuel. »

Nous serons moins rigoureux : tout en contestant à la compilation dont il s'agit le double caractère d'antiquité et d'autorité législative que ni sa forme ni son contenu ne justifient suffisamment, en présence du nom qu'elle porte, du nombre et de l'ancienneté des manuscrits qui la reproduisent, de la conformité qui existe entre plusieurs de ces chapitres et des chapitres de lois ou de réglements maritimes compris, depuis les temps de l'empire romain, dans des monuments dont l'authencité n'est pas douteuse, nous croyons, avec Cauchy, qu'il ne faut pas la rejeter d'une manière absolue comme un assemblage incohérent de pièces subreptices et sans valeur.

Quoi qu'il en soit, si les lois trouvées parmi les manuscrits de François Pithou ne sont pas les véritables lois rhodiennes, elles sont au moins ou un nouveau corps de lois rhodiennes à défaut des primitives, ou des fragments du droit maritime tirés du texte authentique de celles qui existaient encore sous les empereurs grecs, ou des commentaires de jurisconsultes romains sur les lois rhodiennes, ou l'assemblage de celles qu'on retrouve dans le Digeste et que les empereurs avaient successivement réunies pour en faire une jurisprudence maritime. En tout cas, leur examen ne peut manquer de nous faire retrouver jusqu'à un certain point l'esprit et le sens des lois originales.

Ces lois peuvent se diviser en deux classes principales : lois pénales et lois de police.

Les lois pénales des Rhodiens concernaient les crimes commis par les matelots entre eux, et les crimes commis à l'égard des marchandises et du vaisseau par l'équipage, les passagers ou des étrangers. Des amendes punissaient les premiers; la mort seule était expiée par la mort; des tourments corporels, au contraire, étaient réservés à ceux qui volaient dans le navire. Cette différence avait sa source dans l'opinion publique de ce peuple navigateur, pour qui un navire était *sacré*. On n'épargnait pas ceux qui dépouillaient des naufragés.

Les lois de police réglaient les conditions à observer avant le départ d'un navire, les obligations imposées par les sociétés et par

les cautionnements pour fret ou marchandises, ou pour la sûreté des trésors des voyageurs, le paiement du fret, les compensations qui devaient avoir lieu en cas de jet, de naufrage ou de tout autre événement sinistre.

En résumé, cet ensemble de lois, quelle qu'en soit la source, marque un grand pas dans le commerce maritime; et, ne fût-ce qu'à ce point de vue, elles méritent l'attention des jurisconsultes.

Il n'est pas facile de déterminer avec précision l'époque à laquelle a été faite la compilation publiée par Schard et Lœwencklau; mais il y a toute raison de la croire antérieure à la promulgation des Basiliques, qui eut lieu vers l'an 890 de notre ère; en effet plusieurs chapitres sont textuellement reproduits dans le *Synopsis major,* cet abrégé des Basiliques, dont on conserve au Vatican un manuscrit qui porte la date de 1167 *.

Table amalfitaine.

Parmi les compilations sur le droit maritime correspondantes à cette époque, on peut encore citer la *Table d'Amalfi* ou *amalfitaine.*

La ville d'Amalfi, située sur le golfe de Salerne, dans l'ancien royaume de Naples, avait acquis au moyen âge, grâce à la navigation et au commerce, une puissance qui pendant quelque temps contrebalança celle de Venise elle-même. Les Amalfitains passent pour être les premiers Européens qui aient obtenu accès dans les pays mahométans pour y faire le commerce; ils étaient très-répandus dans les Échelles du Levant, en Égypte, en Arabie, dans les Indes et dans l'Afrique.

Il est naturel de penser que dans cette situation les Amalfitains durent avoir des lois conformes à leurs besoins et des tribunaux

* Ch. Giraud, *Hist. du droit rom.*, pp. 445 et seq.; Cicéron, *Pro lege Maniliâ,* cap. 18; Strabon, lib. 14, cap. 2, § 4; Sicardius, *Lois rhodiennes;* Morisot, *Hist. du monde marit.;* Godefroi, *De maris imperio,* cap. 9; Selden, *De dominio maris,* cap. 24, p. 428; Heineccius, *Historia;* Fournier, *Traité,* liv. 5, ch. 4, fol. 189; Azuni, *Système,* t. I, ch. 3, art. 2; Peckius, *Comm. in tit. Dig.*, pp. 118-297; Klûgmann, *Diss. de lege Rhodia de jactu;* Tromper, *De lege Rhodia de jactu;* Emerigon, *Traité des assurances,* préf., pp. III, IV; Serstevens, *De lege Rhodia de jactu;* Isambert, *Themis,* t. I, p. 371; de Pastoret, *Dissertation;* Pardessus, *Collection,* t. I, pp. 209 et seq.; t. II, p. 562; Valin, *Commentaire,* préf., p. XI; Boulay-Paty, *Cours de droit com.*, t. I, pp. 3 et seq.; Cleirac, *Les us,* int.; Bouchaud, *Théorie,* ch. 6, sect. 3; Dufour, *Droit marit.*, t. I, pp. 29, 30; Cauchy, *Le droit marit.,* t. I, p. 304; Hautefeuille, *Hist.*, p. 95; Marshall, *Marine insurance,* p. 10; Manning, p. 11; Halleck, ch. 1, § 12; Bédarride, *Com. du Code de com.*, t. I, pp. 6 et seq.; Pradier-Fodéré, *Précis de droit com.*, p. XI.

chargés de juger les fréquentes contestations que ne pouvait manquer d'engendrer l'étendue de leur commerce maritime.

Martin Freccia, qui écrivait en 1570, parle dans son ouvrage intitulé : *De subfeudis,* lib. I, cap. 7, de la jurisprudence navale appelée *Table amalfitaine* comme étant en vigueur de son temps et servant à décider toutes les affaires maritimes du royaume de Naples *(In regno non lege rhodiâ maritima decernuntur, sed tabulâ quam Amalphitanam vocant ; omnes controversiæ, omnes lites ac omnia maris discrimina ea lege ac sanctione usque ad hæc tempora finiuntur) ;* mais Freccia et, après lui, les divers auteurs qui ont répété son assertion ont laissé dans l'obscurité l'époque de la formation de cette *Table* et les détails des lois qu'elle contenait ; de sorte que, jusque dans ces derniers temps, la tradition ne pouvait s'appuyer que sur cette autorité vague, qu'aucun document ou fragment de documents ne justifiait. « Les commentateurs en étaient venus à révoquer en doute, sinon à nier, l'authenticité de l'assertion et, partant, l'existence des lois qui en sont l'objet, Pardessus avait émis l'avis qu'il n'est pas hors de vraisemblance que Freccia ait entendu désigner par l'expression de *Table amalfitaine* la loi maritime de Trani, à laquelle il aura donné le nom d'Amalfi par les grands souvenirs qui s'y rattachaient. »

Mais une découverte inattendue a dissipé tous les doutes. En 1843, le recueil intitulé : *Archivio storico italiano* (Archives historiques italiennes) de Florence (t. V, p. 283 et seq.) a publié un catalogue des manuscrits de Foscarini conservés à Vienne, indiquant sous le nº 6626 : *Capitula et ordinationes curiæ maritimæ nobilis civitatis Amalphæ, quæ in vulgari sermone dicuntur « la tabula d'Amalphi. »* Des savants de Naples se sont procuré une copie de ce document, qu'ils ont publié en 1844 ; la même année l'*Archivio* l'a reproduit plus exactement.

Nous n'en entreprendrons point ici l'analyse, car les dispositions de cette législation surannée et tombée complètement en désuétude n'ont plus aujourd'hui ni application ni portée pratique ; elles ne constituent qu'un intéressant souvenir, que nous ne pouvions passer sous silence dans ce précis historique*.

* Freccia, *De subfeudis ;* Gianone, *Storia civile,* t. I, lib. 7, cap. 3, pp. 462 et seq. ; Fortunato, *Riflesioni,* lib. 1, cap. 4 ; Jorio, *Storia del commercio ;* Azuni, *Système,* t. I. ch. 3, art. 9 ; Pardessus, *Collection,* t. I, p. 142 ; t. II, p. 559 ; Cauchy, *Le droit marit.,* t. I, p. 306 ; Boulay-Paty, *Cours,* t. I, pp. 21, 22 ; Hautefeuille, *Hist.,* p. 146, 147 ; Bédarride, *Com.,* t. I, pp. 11-13 ; Marshall, *Marine insurance,* p. 10.

Rôles d'Oléron.

La compilation connue sous les noms de *Rôles* ou *Jugements d'Oléron* est attribuée, suivant quelques-uns, à la reine Éléonore, duchesse de Guienne, qui lui donna le nom de son île favorite, Oléron. D'autres sont portés à croire qu'elle fut promulguée par Richard Ier d'Angleterre. Pardessus et plusieurs écrivains français, entre autres Cauchy, soutiennent que cette compilation a une origine exclusivement française. Ce qu'il y a de certain, c'est que les lois ou *Rôles d'Oléron* ont pour objet d'établir des réglements concernant la navigation dans les mers de l'ouest, et constituent la base principale sur laquelle a été fondée au moyen âge la jurisprudence maritime dans les ports de l'Océan. S'il en fallait une preuve, on la trouverait dans ce fait que plus d'une des prescriptions sanctionnées sous le règne de Louis XIV dans la célèbre ordonnance de 1681 a été empruntée textuellement aux lois ou rôles d'Oléron *.

Consulat de la mer.

Le *Consulat de la mer,* selon Pardessus, ne doit pas être considéré comme un code de lois maritimes promulgué par le pouvoir législatif d'un seul et même peuple, mais plutôt comme le résumé des us et coutumes observés dans le bassin de la Méditerranée. Cette compilation suppose chez ses auteurs une connaissance très-approfondie des lois romaines et des réglements spéciaux, la plupart formulés en latin, que les besoins et la pratique du commerce maritime avaient fait successivement adopter.

Presque tous les États de l'Europe lui ont accordé une grande autorité, et il est facile de constater que, pour l'exécution de leur travail, les rédacteurs de l'ordonnance de Louis XIV se sont souvent et très-heureusement inspirés de ses dispositions.

Le *Consulat de la mer,* ou les *Bons usages de la mer,* comme d'autres l'appellent, parce qu'il débute en ces termes : « Ici *commencent les bonnes coutumes de la mer* », contient des règles applicables à la solution des questions commerciales et maritimes aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix, et détermine en outre les droits respectifs des nations belligérantes et des na-

* *Les us et coutumes de la mer,* t. I, pp. 1-35; Cleirac, *Us et coutumes,* int.; Selden, *De dominio maris,* t. II, ch. 24, p. 428; Blackstone, *Lois criminelles,* t. II, ch. 33, p. 224; Emerigon, *Traité,* préf., pp. IX, X; Pardessus, *Collection,* t. I, p. 301; Valin, *Com.,* préf., pp. 15 et seq.; Ward, *Hist.,* t. II, pp. 345 et seq.; Boulay-Paty, *Cours,* t. I, pp. 22, 23; Azuni, *Système,* t. I, ch. 3, art. 10; Cauchy, *Le droit marit.,* t. I, pp. 307, 308; Hautefeuille, *Hist.,* p. 151; Dufour, *Droit marit.,* t. I, pp. 31-33; Manning, p. 13; Halleck, ch. 1, § 12; Bédarride, *Com.,* t. I, pp. 16-18; Marshall, *Marine insurance,* p. 11.

tions neutres. A ce point de vue, c'est une œuvre d'une grande importance historique et scientifique.

Ses principes et ses règles sur les prises et la neutralité furent reconnus dans le traité conclu en 1221 entre les villes de Pise et d'Arles, dans celui de l'Angleterre et des ducs de Bourgogne en 1748, et dans deux autres signés par Édouard III, roi d'Angleterre, avec les villes maritimes de la Biscaye et du Portugal.

L'autorité accordée au *Consulat de la mer* ne fit que s'accroître, de sorte qu'à cette époque, sauf quelques exceptions, comme, par exemple, celle de la ligue hanséatique, on admettait déjà le triple principe de la liberté des navires neutres, de l'exemption de capture des marchandises neutres chargées à bord de navires ennemis, et de la légitimité de capture des cargaisons ennemies quel que soit le navire qui les abrite *.

Le *Guidon de la mer* est une œuvre beaucoup plus parfaite que la précédente. L'époque de sa rédaction est fixée généralement à la fin du XVI[e] siècle. Le *Guidon de la mer* traite principalement du contrat d'assurance maritime; cependant il s'occupe aussi d'autres questions, notamment les prises, qui sont traitées au chapitre VI, les représailles et les lettres de marque au chapitre X. L'auteur en est resté inconnu, et l'on suppose, fort gratuitement à notre avis, qu'il fut rédigé à la demande et en faveur des négociants de Rouen, Quoi qu'il en soit, nous ajouterons que presque toutes ses décisions font partie de l'ordonnance française de 1681, qui lui a emprunté entre autres le chapitre sur les représailles, et qu'elles ont été transportées depuis dans le Code de commerce promulgué en France sous le premier Empire **.

A côté des compilations que nous venons de citer, on rencontre

Guidon de la mer.

Autres compilations

* Grotius, *Le droit*, liv. 1, ch. 1, § 5; Marquardus, *De jure mercat.*, lib. 3, ch. 5, n° 39; Constantin Gaetan, *Notes*, t. III, pte. 2, p. 402; Capmany, *Memorias hist.*, t. I, lib 2, cap. 1, p. 153; t, IV, p. 93; Azuni, *Système*, t. I, ch. 3, art. 8; Pardessus, *Collection*, t. II, ch. 12; Hubner, *De la saisie*, préf., p. XI; Emerigon, *Traité*, préf., pp. V et seq.; Valin, *Com.*, préf., p. XII; Boulay-Paty, *Cours*, t. I, pp. 19-21; Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 69 et seq.; Cauchy, t. I, pp. 307-310; Ortolan, *Règles*, t. II, pp. 95 et seq,; Hautefeuille, *Hist.*, pp. 149-151; Dufour, t. I, pp. 34 et seq.; Halleck, ch. 1, § 13; Manning, pp. 12, 13; Bédarride, *Com.*, t. I, pp. 13-16; Marshall, *Marine insurance*, pp. 10, 11.

** Stypmann, *De jure marit.*, pte. 4, cap. 7, n° 9; Loccenius, *De jure marit.*, lib. 2, cap. 5, § 2; Cleirac, *Us et coutumes*, p. 179; Emerigon, *Traité*, préf., pp. XII, XIII; Pardessus, *Collection*, t II, pp. 369 et seq.; Boulay-Paty, *Cours*, t. I, pp. 25, 26; Wheaton, *Hist.*, pp. 83 et seq,; Halleck, ch. 1, § 13; Dufour, t. I, pp. 40 et seq.; Bedarride, *Com.*, t. I, p. 19; Marshall, *Marine insurance*, p. 13.

à la même époque la collection intitulée : *Jugement de Damme* ou *Lois de Westcapelle,* qui contient les us maritimes établis dans quelques villes des Pays-Bas ; les *Coutumes d'Amsterdam,* les *Lois d'Anvers,* principalement consacrées aux usages suivis dans les ports du nord des Pays-Bas, de la Baltique et du Sund ; enfin, le *Droit maritime de Wisby,* compilation des ordonnances maritimes rendues par la ville de Wisby, dans l'île de Gothland (Suède), que beaucoup d'auteurs regardent comme plus ancienne même que les *Rôles d'Oléron* *.

Droit d'aubaine.

On sait qu'au moyen âge les étrangers, à moins de contrats spéciaux, n'avaient aucun droit à la protection du souverain sur le territoire duquel ils se trouvaient. Comme conséquence générale de ce principe, ils n'héritaient pas des biens meubles et immeubles situés dans un autre État, et, en cas de décès dans leur propre pays, toutes leurs propriétés, dont il leur était interdit de disposer par testament, étaient confisquées au profit du souverain territorial. Ce droit de spoliation, désigné sous le nom de *droit d'aubaine,* n'est disparu que vers le milieu du siècle dernier, par suite de la constitution des grandes monarchies européennes et du développement des relations internationales **.

Droit de naufrage.

On peut considérer comme dérivant du même principe et de l'état d'hostilité mutuel dans lequel les nations vivaient encore à cette époque le droit connu sous le nom de droit de naufrage, dont l'application entraînait la confiscation des navires échoués sur les côtes, tandis que les hommes des équipages et les passa-

* *Us et coutumes,* t. I, pp. 136 et seq.; Olaus Magnus, *Hist.,* liv. 10, ch. 16; Herbestein, *Rerum Moscovit.,* p. 118; Kuricke, *Rubric.,* p. 681; Lubeck, *De avariis,* p. 105; Loccenius, *De jure marit.,* præf.; Westerven, *Het. Consulaat,* préf.; Grotius, *Mare liberum;* Bouchaud, *Théorie,* ch. 4, sect. 3; Selden, *De dominio maris,* cap. 24; Emerigon, *Traité,* t. I, préf., pp. x, xi, xiii ; Conring, *De origine,* cap. 19; Cleirac, *Us et coutumes;* Azuni, *Système,* t. I, ch. 3, art. 11, 16 ; Boulay-Paty, *Cours,* t. I, pp. 23 et seq.; Valin, *Com.,* p. xviii ; Pardessus, *Collection,* t. I, ch. 7-11 ; Hautefeuille, *Hist.,* pp, 151, 152 ; Halleck, ch. 1, § 12 ; Manning, pp. 13-15 ; Dufour, t. I, p. 33; Bédarride, *Com.,* t. I, pp. 18, 19 ; Marshall, *Marine insurance,* pp. 11, 12.

** Bacquet, *Du droit d'aubaine;* Vattel, *Le droit,* liv. 2, ch. 8, § 112 ; Montesquieu, *Esprit des lois,* liv. 21, ch. 17; Bello, pte. 1, cap. 5, § 8; Fritot, *Science,* t. II, p. 397 ; Martens, *Précis,* § 90 ; Wheaton, *Hist.,* t. I, p. 89; Massé, *Droit com.,* t. I, §§ 492 et seq.; Cantu, *Hist. univ.,* t. IX, p. 192 ; Lafferrière, *Hist. du droit,* t. II, p. 145 ; Klüber. *Droit,* § 82 ; D'Espeisses, *Œuvres,* t. II, pte. p. 243; Du Cange, *Etymol. vocab.,* v. *Albanagium* et *Albani ;* Merlin, *Répert.,* v. *Aubaine ;* Guyot, *Répert.,* v. *Aubaine ;* Ménage, *Dict. étymologique,* v, *Aubaine ;* Cussy, *Dict.,* v. *Aubaine;* Moreuil, *Dict.,* v. *Aubaine ;* Vergé, *Précis de Martens,* t. I, p. 251 et seq.; Pradier-Fodéré, *Vattel,* t. II, pp. 94-96; Ch. Calvo, *Recueil,* t. I, p. ix.

gers étaient le plus souvent réduits en esclavage ou contraints de se racheter moyennant de fortes rançons. Ces procédés barbares, que réprouvaient à la fois la législation romaine et la loi des Visigoths du VI[e] siècle, avaient repris vigueur au temps de la féodalité, à la faveur des priviléges sans nombre dont jouissait la noblesse, et de la situation précaire dans laquelle se trouvaient alors la plupart des peuples de l'Europe.

Ce ne fut qu'au XI[e] siècle qu'on commença à protester contre l'exercice du droit de naufrage, dont les dispositions et l'application générale prouvent combien il était étendu et enraciné. Les États du nord de l'Europe, associés sous le nom de Ligue Hanséatique, furent les premiers qui convertirent le droit de naufrage en un impôt sur les objets sauvés. Toutefois ce droit subsistait encore au XVII[e] siècle, où les ducs de Lauenbourg se vantaient de leur libéralité, parce qu'ils ne confisquaient plus que le tiers des marchandises dont on opérait le sauvetage sur leurs côtes *.

L'esclavage. L'institution de la servitude personnelle au moyen âge était la conséquence naturelle et nécessaire des droits d'aubaine et de naufrage. Cependant, dès le XIV[e] siècle, l'esclavage commença à disparaître des coutumes européennes et ne se maintint dans toute sa rigueur que chez les Turcs **.

Découverte du continent américain. La découverte de l'Amérique par Christophe Colomb, à laquelle l'Espagne fut redevable de l'agrandissement de sa puissance et de sa richesse, donna une vive impulsion à cet esprit d'entreprise et de colonisation qui caractérise le XV[e] siècle. Après l'Espagne, la nation sur la politique de laquelle cette découverte du nouveau monde exerça le plus d'influence fut le Portugal, qui voulut aussi s'ouvrir une nouvelle route vers l'Inde. Avant même que Colomb entreprit son second voyage, le gouvernement portugais avait tenté

* Pardessus, *Collection*, t. I, pp. 281, 324, 326, 346 et seq.; t. II, pp. 206, 252, 394, 450 et seq.; Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 89 et seq.; Cauchy, t. I, pp. 315 et seq.; Massé, t. I, § 18; Cantu, *Hist. univ.*, t. IX. p. 193; Blackstone, *Com.*, v. I, pp. 290-292; Hautefeuille, *Hist.*, pp. 111 et seq.; Bello, ptc. 1, cap, 5, § 6; Klüber, *Droit*, § 77; Manning, pp. 14, 15; Martens, *Précis*, § 154; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 407 et seq.; Schubach, *Com. de jure littoris;* Dreyer, *Specimen juris publici ;* Forstenius, *De bonis naufragorum ;* Rainutius, *De jure littoris;* Lebeau, *Code des bris ;* Montesquieu, *Esprit des lois,* liv. 21, ch. 17.

** Cauchy, t. I, pp. 366 et seq.; Montesquieu, *Grandeur*, ch. 15; Pardessus, *Collection*, t. II, pp. 436 et seq., 530; Wallon, *Hist. de l'esclavage;* Cochin, *L'abolition de l'esclavage ;* Bodin, *De la répub.*, liv. 1, ch. 5, p. 59; Laurent, *Hist.*, t. V, p. 196 et seq.

d'organiser une expédition pour l'Amérique; mais l'attitude prise par l'Espagne empêcha la réalisation de ce projet; néanmoins le Portugal ne négligea rien pour mettre obstacle aux découvertes de ses rivaux : de là les graves différends qui ont si longtemps divisé et troublé ces deux pays*.

Bulle d'Alexandre VI.

A peine la découverte de Christophe Colomb fut-elle connue en Europe, que le pape Alexandre VI expédia en faveur des rois catholiques sa célèbre bulle du 4 mai 1493, dans laquelle il déclarait qu'en sa qualité de Souverain Pontife il accordait au roi Ferdinand et à la reine Isabelle, ainsi qu'à leurs successeurs aux trônes de Castille et d'Aragon, toutes les terres ou les îles découvertes et à découvrir à l'occident et au midi d'une ligne fictivement tracée du pôle arctique au pôle antarctique et à 100 lieues à l'ouest du groupe des Açores et des îles du Cap Vert. La même bulle établissait encore que la domination sur ces terres et ces îles était octroyée aux rois d'Espagne, à moins qu'elles n'eussent été occupées par un autre prince chrétien avant le jour de Noël de l'année 1492 : elle réservait ainsi les conquêtes du Portugal et des autres souverains d'Europe. Une seconde bulle du même pape décréta que les rois de Castille et d'Aragon jouiraient sur les pays découverts et à conquérir des mêmes droits et priviléges que ceux que les rois de Portugal avaient obtenus du Siége Apostolique pour leurs conquêtes sur la côte d'Afrique et aux Indes.

Vers la fin de cette même année 1493, le Souverain Pontife confirma par une troisième bulle la teneur des deux précédentes; et, pour mieux garantir aux sujets des rois de Castille et d'Aragon le droit exclusif de faire des découvertes, il annula toutes les autres concessions dont les nouvelles terres auraient pu être l'objet. Jean II de Portugal réclama en vain, prétendant que ces bulles étaient en opposition directe avec les concessions reconnues antérieurement par le Saint Siége en faveur de la couronne portugaise. Une fois convaincu de l'inutilité de poursuivre ses

* Fernando Colon, *Vida del almirante;* Oviédo, *Hist.;* Benzoni, *Hist.;* Acosta, *Hist.;* Vega, *Florida del Inca;* Herrera, *Hist.;* Prescott, *Hist.;* Robertson, *Hist.*, t. I, pp. 78 et seq.; Irving, *Hist.;* Campe, *Hist.;* Mariana, *Hist.*, t. II, lib. 20, cap. 3, pp. 645 et seq.; Navarrete, *Collection ;* Lorgues, *Hist.;* Lafuente, *Hist.*, t. IX, pte. 2, lib. 4, cap. pp. 295 et seq.; Cantu, *Hist. univ.*, t. XIII, pp. 82 et seq., 94 et seq.; Raynal, *Hist. phil.*, t. III, pp. 208 et seq.; *L'art de vérifier les dates*, t. IX, pp. 1-9; Barros Arana, *Compendio*, t. I, pp. 70 et seq.; Cauchy, t. I, pp. 369-378; Hautefeuille, *Hist.*, pp. 161 et seq.; Cadoret, *La vie de Christophe Colomb*.

plaintes et ses récriminations auprès de la cour de Rome, le gouvernement portugais songea à entamer directement des négociations avec les rois de Castille, afin de régler la question par un arrangement amiable*.

Traité de Tordesillas, 1494.

Le 3 juin 1494, les représentants du Portugal et de l'Espagne se réunirent à Tordesillas; ils terminèrent si promptement leurs conférences que dès le surlendemain, c'est-à-dire le 7, ils signèrent le traité qu'ils étaient chargés de négocier (1). Par cet arrangement on convint de donner une plus grande extension à la ligne tracée par le pape Alexandre VI, en la fixant à trois cent soixante-dix lieues à l'ouest des îles du Cap Vert; en même temps, pour mieux assurer l'exécution de cette clause, on stipula que toutes les découvertes qui pourraient être faites par l'un ou l'autre des deux pays en dedans de la ligne de partage appartiendraient en toute souveraineté à celui qui y aurait des droits; enfin il fut décidé qu'on procéderait à la détermination exacte du méridien de démarcation dans les dix premiers mois à dater du 7 juin 1494, et que cette mission serait confiée à deux ou à quatre navires de l'une et de l'autre nation, montés par des personnes versées dans les sciences géographiques, astronomiques et nautiques. Tel fut, en substance, le traité de Tordesillas, qui mit fin momentanément à la première discussion internationale à laquelle avait donné lieu en Europe la découverte de l'Amérique, mais qui suscita plus tard d'interminables questions de limites entre les possessions transatlantiques de la couronne d'Espagne et celle de Portugal**.

Influence exercée par la puissance du Pape sur la conquête du nouveau continent.

Cette importante question du droit de possession et de souveraineté sur les terres nouvellement découvertes nous indique le caractère des relations politiques que les États de l'Europe entretenaient avec le Pontife romain, puisque, jusqu'au moment d'un accord direct et spécial, l'Espagne n'hésita pas plus que le

* Herrera, dec. 1, lib. 2, cap. 4; Torquemada, *Mon. ind.*, lib. 18, cap. 3; *L'art de vérifier les dates*, t. IX, pp. 11, 35; Cantu, *Hist. univ.*, t. XIII, pp. 100 et seq.; Robertson, t. I, pp. 148-150; Cauchy, t. I, pp. 378-381; Garden, *Hist. gén.*, t. IV, p. 216, 403; Hautefeuille, *Hist.*, p. 163; Barros Arana, *Hist.*, t. I, pp. 100, 101; Ch. Calvo, *Recueil*, t. I, pp. 1-15; Manning, p. 10.

(1) Ch. Calvo, *Recueil*, t. I. pp. 19-36; Martens, *Suppl.*, 1re édit., t. I, p. 372; Castro, *Collecçao*, t. III, p. 52.

** Herrera, dec. 1, lib. 2, cap. 4, 5, 8, 10; Gomara, *Hist. gén.*, lib. 1, cap. 19; Lafitau, *Hist.*, t. I, liv. 1; Torquemada, lib. 18, cap. 3; *L'art de vérifier les dates*, t. IX, pp. 35, 36; Garden, *Hist.*, t. IV, pp. 217 et seq., 417 et seq; Barros Arana, t. I, p. 101; Ch. Calvo, *Recueil*, t. I, pp. 16 et seq.

Portugal à accepter pleinement la compétence et l'autorité d'Alexandre VI, disposant à sa guise de la propriété des régions, des îles ou des continents que le génie des navigateurs devait révéler au monde*.

Origine de la traite et de la liberté des mers.

A la découverte de l'Amérique se rattachent deux grandes questions internationales, qui, même de nos jours, n'ont pas encore reçu de solution définitive : l'une, c'est de la traite des noirs, qui doit son origine aux mesures adoptées par Charles-Quint pour l'organisation du travail dans les colonies espagnoles ; l'autre, le libre parcours des mers.

Forts de leur droit de découverte, de conquête ou de première occupation, l'Espagne et le Portugal prétendirent au domaine exclusif de l'Océan et au monopole du commerce avec leurs nouvelles possessions transatlantiques. C'est donc dans les résultats des voyages de Colomb et du passage du Cap de Bonne-Espérance qu'il faut chercher les antécédents historiques de la question qui, quelque temps après, a si vivement occupé l'attention de Grotius et de Selden**.

La réforme.

Ainsi qu'il était facile de le prévoir, l'influence que l'autorité pontificale s'était arrogée sur les questions internationales ne pouvait manquer, avec le temps, d'avoir des conséquences fatales pour les divers États européens. Une de ces conséquences — et ce n'a pas été la moins grave — devait être d'isoler ces États, en accordant à une autorité étrangère la faculté de s'ingérer dans leurs relations réciproques et jusque dans les affaires de leur politique intérieure. En effet, à peine voit-on poindre à l'horizon du XIIIe siècle l'ombre de la constitution des monarchies absolues, que s'élèvent aussitôt contre la suprématie usurpée par les pontifes romains d'énergiques protestations, qui, jointes à d'autres causes purement religieuses, ont fini par engendrer la grande réforme du XVIe siècle.

Au point de vue du droit international, le seul dont nous ayons

* Cauchy, t. I, pp. 380, 381 ; Ward, t. II, pp. 111-114 ; Manning, pp. 10, 11 ; Halleck, ch. 1, § 9.

** Cauchy, t. I, pp. 409 et seq.; t. II, pp. 92 et seq.; Cantu, *Hist. univ.*, t. XIII, pp. 140, 582 ; Gessner, *Le droit des neutres*, pp. 12 et seq.; Azuni, *Système*, pte. 1, ch. 1, art. 3 ; Rayneval, *Inst.*, t. 1, pp. 296 et seq.; Rayneval, *De la liberté des mers ;* Negrin, *Estudios*, pp. 7 et seq.; Riquelme, lib. 1 tit. 2, sec. 1, cap. 1 ; Hautefeuille, *Hist.*, p. 163 ; Robertson, *Hist.*, t. I, pp. 294 et seq.; Cantillo, *Tratados*, pp. 32 et seq., nota 1, Barros Arana, *Hist.*, t. I, pp. 188 et seq.; *Dict. de l'économie polit.*, v. *Esclavage*, t. I, p. 715.

à nous occuper ici, la réforme de Luther et de Calvin est un des évènements les plus considérables de l'histoire du monde. Elle n'inaugure pas seulement la constitution des monarchies souveraines au centre de l'Europe; elle signifie avant tout que désormais les relations de peuple à peuple ne dépendent plus de la volonté du chef de l'Église, mais rentrent dans le domaine propre de chaque État particulier. Là ne se bornent pas les effets salutaires de la réforme; elle imprime en outre au droit international un caractère positif, qui se reflète dans tous les ouvrages des auteurs de cette époque *.

Publicistes qui précédèrent Grotius. — Machiavel.

Parmi les publicistes qui précédèrent Grotius, figure au premier rang Machiavel, né à Florence en 1469 et mort en 1527, qui occupa d'importantes situations politiques et remplit de nombreuses missions. Dans son ouvrage intitulé *Le Prince* il décrit d'une manière si lugubre la société au milieu de laquelle il vivait, que l'on comprend sans peine que la corruption et la misère devaient y dominer. Aux yeux de Gentilis, l'œuvre de Machiavel n'est qu'une satire mordante des vices des princes et un exposé complet des moyens employés par les tyrans pour assurer leur domination. Ce qui est certain, c'est qu'elle a provoqué les jugements les plus divers, suscité d'ardentes polémiques, et que le nom du célèbre Florentin a servi à désigner tout système de gouvernement et toute politique ayant pour base le despotisme, le pouvoir absolu sans frein, et pour moyens d'action le mensonge, l'hypocrisie et les procédés les plus contraires à l'équité. Le grand défaut de Machiavel, c'est de séparer complètement, de mettre même en opposition directe la politique et la morale. Les moyens lui sont indifférents; il ne voit que le but à atteindre, c'est-à-dire la puissance et la domination sur les autres. Quelques auteurs ont prétendu que c'est le livre du *Prince* et ses funestes principes qui ont inspiré la Saint-Barthélemy et les massacres des Pays-Bas; dans notre pensée, ces tristes événements doivent être attribués aux rivalités personnelles, aux ambitions effrénées de certains chefs, au caractère de violence et de fanatisme qui est le trait distinctif

* Cantu, *Hist. univ.*, t. XV, pp. 1 et seq.; Laurent, *Hist.*, t. VIII; Ward, vol. II, pp. 466 et seq ; Cauchy, t. II, pp. 128, 239, 240; Coxe, *Hist.*, t. II, pp. 175 et seq.; Halleck, ch. 1, § 10; *New American cyclopædia*, v. *Reformation ;* Hume, *Hist.*, t. II, cap. 9; *Enciclopedia moderna*, v. *Luteranismo ;* Garnier-Pagès, *Dict. polit.*, v. *Protestantisme ;* Vergé, *Int. au Précis de Martens*, t. I, p. XIII; Pradier-Fodéré, *Int. au nouv. droit int. de Fiore*, t. I, pp. XLI, XLII.

de toutes les luttes religieuses, plutôt qu'à l'influence des doctrines de Machiavel *,

Francisco Suarez.

Un autre publiciste remarquable du XVI[e] siècle fut le jésuite espagnol Francisco Suarez, né en 1548 et mort en 1617, qui, dans son livre *de legibus et Deo legislatore* (des lois et de Dieu législateur), signala le premier la distinction existant entre le droit naturel et les principes conventionnels observés par les nations. Il comprit et démontra que le droit international se compose non seulement des principes de justice appliqués aux relations mutuelles des États, mais encore des usages observés pendant longtemps par les peuples de l'Europe dans leurs rapports internationaux et consacrés plus tard comme loi coutumière des nations chrétiennes de l'Europe et de l'Amérique **.

Francisco Victoria.

Un livre important fut publié vers la même époque, celui du professeur de l'Université de Salamanque, Francisco Victoria, intitulé *Relectiones theologicæ,* et publié pour la première fois à Lyon en 1557, œuvre de théologie casuistique, dans laquelle l'auteur traite des titres que les Espagnols possédaient à la domination du nouveau continent, ainsi que des droits de la guerre. A propos des nouvelles découvertes, il défend le droit des Indiens à la propriété exclusive de leur territoire. Il nie qu'on puisse déclarer la guerre aux païens, sous prétexte qu'ils refusent d'admettre les doctrines chrétiennes, et reconnait seulement qu'ils sont tenus de laisser prêcher l'Évangile à ceux qui sont disposés à l'entendre. Quant aux droits de la guerre, Victoria examine si les peuples chrétiens peuvent la faire avec une entière justice ; à qui appartient le droit de la déclarer ; quelles causes peuvent justifier l'exercice de ce droit et quels sont les effets qu'une guerre juste produit sur l'ennemi. Il résout la première question dans un sens affirmatif. En ce qui concerne la seconde, après avoir comparé les droits de l'individu avec ceux de l'État, il conclut que l'État a le droit non

* Wheaton, *Hist.,* t. I, pp. 52, 53; Cantu, *Hist. univ.,* t. XIX, pp. 389 et seq.; Réal, *Science,* t. VIII, pp. 685-692; Hallam, *Int. to the lit.,* v. I, pp. 401 et seq.; Ginguené, *Hist. lit.,* t. VIII, p. 46; Laurent, *Hist.,* t. X, pp. 313 et seq.; Heffter, § 10; Halleck, ch. 1, § 14; Isambert, *Annales,* p. 76; Mundt, *Machiavel;* Phillimore, *Com.,* v. I, p. XI; A. Franck, *Réformateurs et publicistes de l'Europe,* p. 287.

** Wheaton, *Hist.,* t. I, p. 33; Mackintosh, *Progress.,* sect. 3, p. 51; Cauchy, t. II, pp. 25-28; Hallam, *Int.,* v. II, pp. 502 et seq.; Manning, pp. 17, 18; Fiore, *Nouv. droit int.,* t. I, pp 32, 33; Hautefeuille, *Hist.,* p. 267; Halleck, ch. 1, § 14; Heffter, § 10, p. 21, note 8; *New American cyclopædia,* v. Suarez; Pradier-Fodéré, *Fiore,* t. I, pp. 33, 34.

seulement de se défendre, mais encore de demander réparation pour les préjudices qu'il peut avoir éprouvés. Examinant la troisième question, il soutient que la différence de religion ne peut être considérée comme un juste motif de guerre. Il est d'avis qu'en temps de guerre, il est permis de faire tout ce qui est nécessaire pour la défense et la conservation de l'État, et que lorsque la guerre est juste, on peut s'emparer du territoire de l'ennemi et de ses forteresses pour le punir et l'obliger à faire la paix. Il discute ensuite la nature et la portée des actes qui constituent l'hostilité, et établit qu'on ne doit donner la mort ni aux femmes ni aux enfants, qui, même dans les guerres contre les Turcs, doivent être tenus pour innocents. Victoria termine cette partie de son ouvrage en posant ces trois règles :

Première règle. — Que le souverain qui possède le droit de faire la guerre ne doit point chercher de prétextes pour faire naître les hostilités ; il doit, au contraire, s'efforcer de vivre en paix avec tout le monde, sans jamais perdre de vue que la déclaration de guerre ne peut se justifier que par la nécessité.

Deuxième règle. — Que lors même qu'une guerre serait juste, elle ne doit point avoir pour but la destruction complète de l'ennemi, mais seulement de lui infliger des dommages dans la mesure nécessaire pour assurer la conclusion de la paix.

Troisième règle. — Que le vainqueur doit faire usage de la victoire avec modération et humilité chrétienne *.

Balthasar de Ayala.

L'ouvrage de Balthasar de Ayala, intitulé : *De jure et officiis belli,* est peut-être le traité le plus complet qui ait été publié à cette époque (1581) sur les principes de la guerre.

Ayala soutient que les formes à observer dans la déclaration d'une guerre sont tellement essentielles, que leur oubli empêcherait toute guerre d'être considérée comme juste. D'accord en cela avec Victoria, il reconnaît que le pouvoir de déclarer et de faire la guerre est un droit exclusif de l'État, et que ni les rebelles ni les pirates ne peuvent être regardés comme ennemis publics. Il dit aussi que la différence de religion n'est pas une juste cause de guerre, et que les infidèles possèdent aussi bien que les chrétiens les droits de souveraineté et de domaine admis par le droit des gens.

* Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 32, 39-41 ; Cauchy, t. II, pp. 11-21 ; Hallam, *Int.*, v. II, pp. 77, 78 ; Cantu, *Hist. univ.*, t. XV, p. 407 ; Halleck, ch. 1, § 14 ; Réal, *Science*, t. VIII, p. 450 ; Fiore, t. I, pp. 31, 32 ; Pradier-Fodéré, *Grotius*, t. I, p. 34 ; *New American cyclopedia*, v. *Victoria* ; Alcorta, t. I, p. 295.

Les représailles, selon le même auteur, participent du caractère des guerres, et, partant, ne peuvent être décrétées que par le pouvoir suprême de chaque État.

En ce qui concerne les choses prises à l'ennemi et le *jus postliminii*, Ayala soutient que les premières appartiennent de droit au vainqueur, et il cite à cet effet les lois de l'Espagne, d'après lesquelles les terres et les maisons, ainsi que les navires de guerre capturés, deviennent la propriété de la couronne. Quant aux biens meubles, il dit que l'État doit limiter le droit, acquis aux vainqueurs, de se les approprier. Plusieurs textes de droit romain lui fournissent la preuve que les personnes pouvaient aussi devenir la propriété de l'ennemi, et que cette pratique a été longtemps en usage dans les guerres entre les chrétiens et les musulmans ; mais il est vrai qu'en vertu d'un droit de *postliminium* les personnes ainsi réduites en esclavage recouvraient leur liberté quand elles rentraient dans leur patrie, et que, d'après le même principe, les biens immeubles retournent à leur propriétaire dès que les ennemis ont été repoussés du pays qu'ils occupaient.

Aux yeux d'Ayala, tout contrat passé soit avec des rebelles, soit avec des tyrans ou des usurpateurs, est radicalement et complètement nul.

Les traités internationaux sont divisés par cet auteur en trois grandes classes ou groupes, savoir :

1° Les traités dans lesquels le vainqueur impose sa loi au vaincu ;

2° Les traités de paix et d'alliance, fondés sur des conditions réciproques ;

3° Les traités d'alliance entre nations qui ne se sont jamais fait la guerre.

Ce dernier groupe peut se subdiviser en traités d'alliance à la fois défensive et offensive, en y rattachant les conventions antérieures de commerce et de navigation.

Ayala s'est occupé en outre du droit de légation : il établit que dans tous les temps, chez toutes les nations, les ambassadeurs ont été considérés comme sacrés et inviolables ; il fait toutefois remarquer que ce principe ne saurait être revendiqué ni par les pirates, ni par les brigands, ni par les rebelles, et que le caractère seul d'ambassadeur ou d'envoyé ne suffit pas pour rendre les traîtres inviolables. C'est en appliquant ces principes au cas des deux ambassadeurs de François Ier assassinés dans le Milanais, qu'Ayala

prouve que la raison et la justice étaient du côté de l'empereur Charles-Quint *.

Albéric Gentilis.

Albéric Gentilis publia, en 1583, nn traité *De jure belli*, dont les développements et l'esprit semblent avoir suggéré à Grotius l'idée de son ouvrage sur le même sujet; et, en 1589, un livre sur le droit d'ambassade, *De legationibus*, qu'il dédia à sir Philippe Sydney, et dans lequel il discute entre autres la question de savoir si le caractère public des ambassadeurs s'étend aux États près lesquels ils ne sont pas accrédités. Gentilis résout la question négativement, et, comme Ayala, il dénie d'une manière générale aux rebelles tout droit d'ambassade; il va plus loin et soutient que, même en cas de guerre civile, le droit de représentation ne prend naissance qu'autant que les deux partis sont égaux en forces, de sorte que les rebelles puissent être regardés comme des ennemis publics. Par contre, il n'admet pas que les différences de religion affectent le droit absolu d'accréditer des agents au dehors, parce que, suivant lui, quand même deux peuples se considèreraient et se traiteraient mutuellement comme hérétiques ou schismatiques, ces peuples n'en sont pas moins soumis aux règles générales du droit des gens.

Gentilis étend les immunités des ambassadeurs aux personnes qui les accompagnent, aux biens qu'ils possèdent et aux maisons qu'ils habitent; mais il réserve à l'appréciation de la juridiction territoriale, à l'action des tribunaux civils ordinaires, tous les contrats passés pendant la durée de la mission.

Enfin il examine les qualités nécessaires à un ambassadeur; il en dresse une énumération aussi nombreuse que celle des qualités qui, pour Cicéron, constituent un orateur parfait. Ainsi il veut notamment qu'un ambassadeur soit éloquent, possède de grandes connaissances en histoire et en philosophie politique, ait de la dignité dans les manières, de la prudence et de la fermeté dans le caractère, et défende à outrance la vérité et la justice **.

* Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 41-47; Cauchy, t. II, pp. 29-32; Hallam, *Int.*, v. II, pp. 78-80; Cantu, *Hist. univ.*, t. XV, p. 407; Grotius, *Le droit*, proleg., § 38; Fiore, t. I, p 34; Halleck, ch. 1, § 14; Pradier-Fodéré, *Grotius*, t. I, pp. 35-36; *New American cyclopædia*, v. *Ayala*.

** Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 49-52; Cauchy, t. II, pp. 33-38; Grotius, *Le droit*, proleg., § 38; Réal, *Science*, t. VIII, pp. 617, 618; Hallam, *Int.*, v. II, pp. 80-82; Cantu, *Hist. univ.*, t. XV, p. 408; Manning, pp. 18-20; Ompteda, *Litt.*, t. I, p. 168; Kaltenborn, *Die Vorlaufer*; Hautefeuille, *Hist.*, pp. 267, 268; Fiore, t. I, pp. 36, 37; Heffter, § 10, p. 21, note 3; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, p. XVI, note 1; Pradier-Fodére, *Grotius*, t. I, pp. 36, 37; *New American cyclopædia*, v. *Gentilis*.

Parmi les ouvrages importants sur le droit des gens qui se rapportent à cette période, nous devons citer encore le traité *De justitia et de jure* (De la justice et du droit), de Dominique Soto, élève de Victoria et son successeur à l'Université de Salamanque ; — la *Curia philippica* (Curie philippique), de l'Asturien Juan de Hevia Bolaños, qui acheva au Pérou en 1615 ce livre, où sont traitées avec beaucoup de savoir de nombreuses questions de droit commercial et maritime ; — le traité de politique de Jean Bodin, paru en 1577 à Paris sous le titre : *De la République ;* — le livre *De legationibus* (Des légations), de Conrad Brunus, publié à Mayence en 1548 ; — les études du belge Peckius, *Ad rem nauticam* (Sur les affaires nautiques), publiées en 1556 ; — et le traité du Portugais Santerna, *De mercatura* (De la marchandise), paru en 1623.

Grotius. Quoi qu'il en soit, ni l'œuvre de Machiavel, ni celles de Victoria, d'Ayala ou de Gentilis ne renferment une théorie de droit international à la hauteur de cette phase de l'histoire. Il fallait un homme capable de dominer toutes les grandes questions qui agitaient la société européenne au XVIe siècle et pendant les premières années du XVIIe, un homme qui ne fût étranger ni à la religion, ni à la politique, ni à la philosophie, ni à l'histoire, et qui, de plus, sût donner de l'unité à ses idées et les systématiser. Cet homme qui devait jouer ce rôle important dans l'histoire de l'humanité a été Hugo Grotius.

Sous Louis XIII, Grotius vint en France, où il se consacra à son grand ouvrage sur le *Droit de la guerre et de la paix,* qui l'occupa durant dix-huit mois, c'est-à-dire depuis le commencement de l'année 1623 jusqu'au mois de juin de 1624. L'impression de la première édition, dédiée à Louis XIII, fut commencée au mois de novembre de la même année et terminée en mars 1625. En 1627, le livre fut condamné par la cour de Rome.

Quelque remarquables que soient les autres ouvrages de Grotius, il faut convenir que son *Droit de la guerre et de la paix* est le plus important, celui qui a légué le nom de son auteur à la postérité. Sans cette œuvre remarquable Grotius, qui a vécu dans le siècle de Scaliger, de Bellarmin, de Mariana, de Sarpi, de Bacon, de Pascal et de Hobbes, n'aurait point dépassé les limites qui séparent le publiciste ordinaire de l'homme de génie.

S'il faut en croire Ompteda, le *Droit de la guerre et de la paix*, adopté comme livre de texte dans toutes les universités, compta

jusqu'en 1758 quarante-cinq éditions. Hallam reconnaît que le traité de Grotius fait époque dans l'histoire philosophique aussi bien que dans la politique de l'Europe, et que trente à quarante ans après sa publication il était encore cité comme autorité par les professeurs des universités et placé au premier rang des livres indispensables pour l'étude du droit civil.

L'œuvre de Grotius a été sérieusement combattue dans sa méthode et ses tendances par quelques publicistes. Un des arguments qu'on a invoqués contre elle consiste à dire que l'auteur, trop préoccupé de la jurisprudence romaine, a souvent perdu de vue l'idée philosophique du droit. Quelque grave que cette critique paraisse au premier abord, on en appréciera mieux la véritable portée, si l'on se rappelle que, même de nos jours, on se plait encore à chercher dans la législation et la jurisprudence romaines les sources du droit international, et qu'une célèbre école moderne, l'école historique, représentée en Allemagne par Savigny, a défendu et continue de défendre des prétentions supérieures à celles de Grotius.

Selon J.-J. Rousseau, Grotius a confondu le fait avec le droit et les devoirs avec la pratique des nations. Hallam, réfutant l'opinion du publiciste de Genève, trouve que si Grotius a reconnu la légitimité de l'esclavage et proclamé la soumission complète aux princes, il n'est cependant pas allé jusqu'à sanctionner la servitude personnelle ; le premier principe de la philosophie de Grotius est le respect de ce qu'il considère comme une vérité divine ; s'il s'est quelquefois trompé dans l'application de ce principe, son erreur est due aux idées de son époque ; enfin ceux qui condamnent d'une manière absolue le principe d'autorité ne peuvent apprécier son livre avec justice et impartialité. Pour nous, l'objection fondamentale opposée à Grotius nous semble des plus faciles à combattre ; elle ne repose que sur le point de vue exclusif et incomplet adopté par l'auteur qui la met en avant. En effet une méthode supérieure à celle de Rousseau lui-même aboutit forcément à cette conclusion : que les faits constituent aussi une théorie ; qu'il existe un rapport intime entre le fait et l'idée qu'il manifeste ; et que l'histoire, comme l'a dit un publiciste contemporain, est la métaphysique en action de l'humanité. Si Grotius s'en est généralement tenu aux faits, il n'y a là aucun juste motif de blâme. Au contraire, il mérite une considération et un respect bien plus grands encore pour avoir su éviter, avec ce bon sens

pratique qui le distingue, les dangers de nouvelles et injustifiables théories.

Cependant le *Droit de la guerre et de la paix* est loin d'être un ouvrage complet. Comme tous les grands publicistes, Grotius est avant tout un homme de son temps. Son mérite est d'avoir soulevé des questions de droit international ; son défaut, de n'avoir pas suffisamment précisé les bases de son livre. Pour Grotius, en réalité, le droit de la guerre n'existe pas ; à ses yeux toute guerre est un fait anti-juridique et anti-social ; la seule chose qu'il admette, c'est que, quand ce fait s'est produit, on doit faire respecter autant que possible les devoirs de l'humanité ; par conséquent le principe sur lequel il a édifié son œuvre n'est ni justifié ni fondé sur la raison. Aussi depuis Grotius, la tendance de tous les publicistes, comme nous le verrons plus loin. a-t-elle été d'éviter cette grave difficulté, qui, laissant le droit international sans raison d'être, l'érigeant jusqu'à un certain point en fait passager et transitoire, compromet l'existence de tous les autres faits et nie logiquement l'histoire et la société elle-même.

Toutes les autres critiques élevées contre Grotius et ses œuvres sont superficielles et, pour ainsi dire, étrangères à leur objet ; ou bien elles sont dictées par un esprit manifeste de partialité.

Il existait depuis longtemps deux traductions françaises du *Droit de la guerre et la paix :* l'une par M. de Courtin, publiée au XVIIe siècle ; l'autre par Barbeyrac, en 1746 ; mais ces deux traductions, incomplètes et insuffisamment exactes, ne répondaient plus aux besoins de notre temps, d'autant plus que le second traducteur confesse s'être « donné la liberté de suppléer des transitions, de transporter des pensées, de changer l'ordre des périodes, de faire passer des notes dans le texte et *vice versâ*, d'abréger certains passages, » etc., de sorte qu'on pouvait dire avec raison que Grotius était peu connu en France. C'est ce qui a engagé M. Pradier-Fodéré, professeur de droit public et d'économie politique au Collége arménien de Paris, à entreprendre une nouvelle traduction, laquelle a paru en 1867.

M. Pradier-Fodéré a traduit Grotius aussi fidèlement que possible, en suivant de très-près le texte, préférant l'exactitude à l'élégance du style ; il a accompagné sa traduction d'un choix de notes empruntées aux commentateurs qui l'ont précédé, Gronovius, Barbeyrac, etc., et de notes nouvelles, ayant surtout pour objet de

mettre l'œuvre de 1625 en harmonie avec l'état actuel de la science et de montrer dans quelle mesure elle a contribué aux conquêtes du droit public contemporain.

Le livre de M. Pradier-Fodéré est précédé d'un essai biographique et historique, dans lequel il fait parfaitement ressortir l'importance des travaux de Grotius et l'influence qu'ils ont exercée sur les mœurs politiques du monde civilisé; enfin une table analytique des matières complète la vulgarisation, entreprise par son nouveau traducteur, d'un ouvrage qu'on peut considérer comme la source mère de la science du droit moderne (1)*.

TROISIÈME ÉPOQUE. DEPUIS LA PAIX DE WESTPHALIE JUSQU'A LA PAIX D'UTRECHT. — 1648-1713.

Paix de Westphalie. — Fin des guerres de religion. — La Prusse formant contrepoids à l'Autriche.

C'est avec raison que l'on a regardé la paix de Westphalie (2) comme le point de départ de l'histoire du droit international moderne et comme la base des rapports de peuple à peuple jusqu'à la révolution française. Les traités célèbres qui ont rendu la paix à l'Europe en 1648 ont en effet proclamé la légitimité de la ré-

(1) M. Pradier-Fodéré ne s'est pas borné à traduire, à annoter, à commenter les principaux publicistes et surtout les créateurs du droit international moderne; il a aussi écrit plusieurs ouvrages sur le droit public, le droit administratif et le droit commercial. Nous citerons entre autres son dernier livre, qui est en quelque sorte le résumé, le *compendium* de ses travaux antérieurs, et sur lequel M. Franck, membre de l'Institut, a présenté au mois d'octobre 1869 un rapport à l'Académie des sciences morales et politiques. Les *Principes généraux de droit, de politique et de législation,* d'après le jugement du rapporteur, sont à la fois un manuel et un dictionnaire général de jurisprudence, de droit constitutionnel, administratif et international; la conscience éclairée des lumières de la philosophie — et la philosophie de M. Pradier-Fodéré est profondément spiritualiste — est la source d'où l'auteur fait découler les principes des lois qui doivent gouverner des peuples civilisés.

* Pradier-Fodéré, *Essai biographique* dans *Le droit de Grotius;* Wheaton, *Hist.,* t. I, pp. 53-62; Cauchy, t. II, pp. 39-45; Hallam, *Int. to the lit.,* vol. II, pt. 3, ch. 4; Cantu, *Hist. univ.,* t. XV, pp. 408 et seq.; Laurent, *Hist.,* t. X, pp. 477 et seq.; Phillimore, *Com.,* vol. I, préf., pp. XI, XII; Manning, pp. 20-25; Ward, *Hist.,* vol. II, ch. 18; Mackintosh, *Miscel. works,* vol. I, pp. 54-57, 355 et seq.; Paley, *Principles,* préf.; Fiore, *Nouv. droit int. pub.,* t. I, ch. 2; Halleck, ch. 1, § 15; Réal, *Science,* t. VIII, pp. 545 et seq.; Heffter, § 5; Martens, *Précis,* § 12; Garden, *Traité,* t. I, pte. 1, p. 59; Schlegel, *Vorlesungen,* pp. 421 et seq.; Ompteda, *Lit.,* t. II; Luden, *Hugo Grotius;* Butler, *Life of Grotius;* Burigny, *Vie de M. Hugo Grotius;* De Brandt et Cattenbourg, *Vie de Grotius; New American cyclopædia,* v. *Grotius; Alcorta,* t. I, p. 385.

(2) Dumont, *Corps dipl.,* t. VI, pte. 1, p. 550; Léonard, *Recueil,* t. III; *Traités publics de la maison royale de Savoie,* t. I, p. 552.

forme, consacré en droit une entière égalité entre le catholicisme, le luthéranisme et le calvinisme, fermé l'ère des luttes religieuses et mis un terme aux guerres qui avaient déchiré si longtemps l'Allemagne, facilité enfin l'agrandissement de la Prusse, qui devait désormais servir de contrepoids à la puissance de la maison d'Autriche.

Peu de temps après la paix de Westphalie, l'Espagne et la France signaient le traité dit des Pyrénées (1), qui eut pour double résultat d'amener l'union de l'infante Marie-Thérèse avec Louis XIV et de préparer l'avènement de la dynastie des Bourbons au trône d'Espagne.

La paix de Westphalie coïncide avec l'apparition de nouveaux publicistes qui se sont donné pour tâche d'approfondir les principes du droit des gens, et avec l'établissement de légations qui par leur caractère de permanence ont si puissamment contribué à la stabilité des relations internationales.

Depuis la paix de Westphalie jusqu'à la paix d'Utrecht, c'est-à-dire pendant une période d'un peu plus d'un demi-siècle, la politique internationale fut dominée par les prétentions de Louis XIV, qui s'efforça non seulement d'étendre les limites de la France jusqu'au Rhin, mais encore de s'emparer de la souveraineté sur l'Espagne et ses immenses colonies. Ces guerres furent suspendues par les traités d'Aix-la-Chapelle en 1668 (2), de Nimègue en 1678 (3) et de Ryswick en 1697 (4). Durant cette période les Provinces-Unies s'allièrent tantôt avec la France, tantôt avec l'Angleterre, selon les craintes que leur inspirait l'agrandissement de l'une ou de l'autre de ces puissances. Pendant ce temps l'Angleterre, de son côté, achevait sa révolution politique, et l'attitude de son gouvernement, secondée d'ailleurs par sa position géographique, l'isolait dans une certaine mesure des affaires du continent *.

Équilibre européen.

C'est à dater de la paix de 1648 que les États européens ont

(1) Dumont, t. VI, pte. 2, p. 264; Léonard, t. IV; *Savoie*, t. II, pp. 1, 67.

(2) Dumont, t. VII, pte. 1, p. 89; Léonard, t. IV.

(3) Dumont, t. VII, pte. 1, p. 365; Léonard, t. IV.

(4) Dumont, t. VII, pte. 2, pp. 381, 386, 399, 408, 421, 422.

* Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 107 et seq.; Cauchy, t. I, pp. 499 et seq.; Cantu, *Hist. univ.*, t. XV, pp. 327 et seq.; t. XVI, pp. 1 et seq.; Laurent, *Hist.*, t. XI; Miraflores, *Memoria historico legal;* Mignet, *Négociations*, t. I; Capefigue, *Richelieu;* Mariana, *Hist. general*, t. IV; Coxe, *L'Espagne*, t. I; t. II, pp. 1-18; Rivas, *Succesion;* Hume, *Hist.*, t. III; Halleck, ch. 1, § 16; Garden, *Traité*, t. I, pte. pp. 60 et seq.

commencé à entretenir entre eux des rapports plus intimes, plus fréquents, à se trouver tellement en contact que les changements opérés dans l'un ou l'agrandissement territorial d'un autre ont exercé une influence plus ou moins marquée sur la situation de tous. C'est dans ce nouvel ordre de choses qu'a pris sa source le principe qui, en se développant, a fini par constituer la base du droit international européen : nous voulons parler de l'équilibre des grands États *.

Droit d'intervention.

Mais comme dans les relations internationales il n'y a pas de principe qui ne renferme en soi ou ne crée un droit et des devoirs corrélatifs, ce principe de l'équilibre européen a logiquement et nécessairement donné naissance à ce qu'on appelle le droit d'intervention, que nous trouverons plus ou moins directement en jeu dans les questions de prépotence, de conquêtes et d'équilibre dont nous aurons à nous occuper (1).

Louis XIV et sa politique depuis la paix de Westphalie.

Les résultats de la paix de Westphalie, permanents quant au fond, ne le furent pas dans leur application, à cause de la politique adoptée par Louis XIV. Au lieu de se borner à maintenir la prépondérance de la France sur les deux branches de la maison d'Autriche, ce souverain menaça à la fois l'indépendance de la Hollande et de l'Allemagne et la suprématie de l'Espagne sur ses provinces des Pays-Bas. Cette conduite du monarque français hâta la révolution de 1688 et poussa l'Angleterre à entrer dans la ligue d'Augsbourg. Un autre fait vint compliquer encore la situation déjà si critique de l'Europe **.

Guerre de succession en Espagne.

La ligne masculine de la maison régnante en Espagne était à la veille de s'éteindre avec Charles II. Les souverains d'Autriche, de France et de Bavière élevèrent chacun les mêmes prétentions au trône d'Espagne ; et quoique Louis XIV eût renoncé à tous droits du chef de son mariage avec l'infante Marie-Thérèse, il n'hésita pas à les revendiquer de nouveau en faveur des enfants provenant de ce même mariage. L'Europe était intéressée à combattre les plans de Louis XIV, aussi bien que ceux de l'empereur d'Autriche, afin d'empêcher la prépondérance absolue que l'un ou l'autre

* Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 110 et seq.; Cauchy, t. II, pp. 127 et seq.; Heffter, § 9; Laurent, *Hist.*, t. XI.

(1) Voir le livre III.

** Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 110 et seq.; Heffter, § 9.

*** Mignet, *Négociations*, t. I; Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 114, 115; Laurent, *Hist.*, t. XI.

aurait acquise en obtenant le trône vacant pour un prince de sa famille.

Cette question de succession dynastique absorba donc avant toute autre l'attention de la politique européenne ; elle eut pour résultat final le célèbre testament de Charles II, qui instituait héritier universel de la couronne d'Espagne le duc d'Anjou, petit-fils de Louis XIV; à défaut du duc d'Anjou, le duc de Berry ; à défaut de celui-ci, l'archiduc Charles d'Autriche, et après ce dernier le duc de Savoie. L'acceptation de ce testament par Louis XIV engendra la guerre sanglante et désastreuse qui se termina par le paix d'Utrecht en 1713 (1)*.

La paix d'Utrecht. — Fin de la guerre de succession.

Ce traité reconnaissait le droit d'une des branches de la maison de Bourbon à la couronne d'Espagne, mais à condition que cette couronne ne serait jamais réunie à celle de France. Il accordait en même temps à la maison d'Autriche la possession de la Belgique, du Milanais et du royaume de Naples (2), qui jusque-là avaient dépendu de la couronne d'Espagne. Il sanctionnait de nouveau la légitimité de la révolution anglaise de 1688, en garantissant la succession au trône d'Angleterre dans la maison de Hanovre.

Jusqu'à l'époque de la révolution française le traité d'Utrecht a été invariablement confirmé par tous les traités qui l'ont suivi. Le premier grand traité de paix dans lequel il n'en soit pas fait mention est celui conclu à Lunéville en 1801 (3); la paix d'Amiens de 1802 (4) le passe également sous silence; mais on le voit cité de nouveau et partiellement revalidé dans les traités de Paris de 1814.

(1) De Clercq, *Recueil,* t. I, p. 1 ; Dumont, t. VIII, pte. 1, pp. 322 et seq.; Ch. Calvo, t. II, pp. 109, 115; Castro, *Collecçao,* t. II, p. 243; Cantillo, pp. 75, 87, 127 ; *British and foreign state papers,* v. XXXV, p. 815; *Savoie,* t. II, pp. 287 et seq.

* Mignet, *Négociations,* t. I, p. LXV et seq.; Wheaton, *Hist.,* t. I, pp. 115 et seq.; Cauchy, t. I, pp. 505 et seq.; Cantu, *Hist. univ.,* t. XVI, pp. 440 et seq.; Capefigue, *Louis XIV,* t. IV ; Laurent, *Hist.,* t. XI, pp. 57 et seq.; Lafuente, *Hist.,* t. XVIII, pp. 30 et seq.; Mariana, *Hist.,* t. IV., pp. 193 et seq.; Schoell, *Hist.,* t. I, pp. 187 et seq.; Flassan, *Hist.,* t. IV, pp. 183 et seq.; Miraflores, *Memoria historico legal sobre las leyes de sucesion à la corona de Espana ;* Ferrer del Rio, *Hist. del reinado de Carlos III,* t. I, pp. 117 et seq.

(2) Le traité de Vienne de 1738 (Wenck, t. I, p. 88; *Savoie,* t. II, p. 497) transmit de nouveau la souveraineté du royaume de Naples à une des branches de la maison de Bourbon.

(3) De Clercq, t. I, p. 424; Martens, 1re édit., t. VII, p. 538; 2e édit., t. VII. p. 296; Neumann, t. II, pp. 1, 16.

(4) De Clercq, t. I, p. 484; Ch. Calvo, t. VI, p. 354; Martens, 1re édit., *Suppl.,* t. II, p. 563; 2e édit., t. VII, p. 404; Cantillo, p. 702.

Comme on le voit, l'importance de la paix d'Utrecht au point de vue du droit international européen est immense. Wheaton dit dans son *Histoire* que le *modus vivendi, l'état* de la partie centrale de l'Europe reposait encore sur les bases de cette paix. Cela a cessé d'être entièrement exact depuis la guerre que la France et l'Italie ont soutenue contre l'Autriche en 1859, surtout depuis celle de 1866, qui a abouti à la paix de Prague (1) et à la formation de la confédération de l'Allemagne du Nord, et, plus récemment, depuis le conflit entre l'Allemagne et la France en 1870-71, qui a eu pour résultat la constitution de l'empire allemand*.

Depuis le traité de Nimègue en 1678 jusqu'à la guerre qu'elle entreprit en 1689 pour rétablir Jacques II sur le trône d'Angleterre, la France s'occupe très-sérieusement de développer ses ressources maritimes. C'est à cette pensée que répond la publication de l'ordonnance de 1681, dans laquelle on condensa à la fois les ordonnances sur la marine édictées en France depuis le règne de Charles VI en 1400 et les coutumes maritimes renfermées dans le *Consulat de la mer*. On s'explique que, réunissant ainsi en corps de doctrine les principes et les règles consacrés relativement aux prises maritimes et aux autres points de cette partie si importante du droit international, la grande ordonnance de Louis XIV ait acquis une autorité considérable dans les tribunaux de presque tous les États maritimes de l'Europe et principalement en Angleterre.

Droit maritime et ordonnances de 1681.

L'ordonnance de 1681 admettait le principe, établi par le *Consulat de la mer :* que les marchandises ennemies transportées par un navire neutre sont de bonne prise; mais, par un déplorable esprit d'exclusivisme, elle repoussait, par contre, cet autre principe : que les marchandises neutres chargées sous pavillon ennemi ne peuvent être capturées.

(1) *Archives dipl.*, 1866, t. III, p. 200; *Moniteur*, 1866, p. 1086.

* *Actes, mémoires et autres pièces authentiques concernant la paix d'Utrecht ;* Mignet, *Négociations*, t. I, p. XCVII; Ch. Giraud, *Le traité d'Utrecht;* Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 126-128; Torcy, *Mémoires*, t. III, pp. 245 et seq.; Mably, *Le droit*, t II, pp. 60 et seq.; Goldsmith, *Hist.*, t. III, pp. 479 et seq.; Mariana, *Hist.*, t. IV, p. 288; *Hist. of the war of succession in Spain ;* Belando, *Hist. civil.*, pte. 3; Lafuente, *Hist.*, t. XVIII, pp. 317 et seq.; Cantu, *Hist. univ.*, t. XVI, p. 454; Laurent, *Hist.*, t. XI, pp. 127 et seq.; Schoell, *Hist.*, t. I, pp. 194 et seq.; Flassan, *Hist.*, t. IV, pp. 259 et seq.; Garden, *Hist.*, t. II, pp. 305 et seq ; Cantillo, *Tratados*, pp. 75 et seq.

L'Espagne, se mettant en contradiction avec son fameux *Consulat de la mer,* adopta la même règle de conduite, tandis que les autres nations maritimes de l'Europe s'en tinrent aux principes rationnels du droit des gens et se born'rent à confisquer les marchandises appartenant à l'ennemi. Cette pratique, toutefois, tomba peu à peu en désuétude, et l'on vit généralement prévaloir la règle désignée sous le titre de : *navires libres, marchandises libres.*

En 1604, la Sublime Porte consentit que la marine française protégeât les marchandises ennemies contre les navires de guerre ottomans. Ce même principe fut consigné plus tard dans les différents traités que la Turquie conclut successivement avec les autres États de l'Europe.

Le traité des Pyrénées, qui, en 1659, mit fin à la guerre entre la France et l'Espagne, stipulait que si l'une ou l'autre des parties contractantes s'engageait dans une guerre avec une tierce puissance, les marchandises ennemies transportées par des navires neutres ne pourraient être confisquées, et que, par contre, les marchandises neutres embarquées sous pavillon ennemi seraient sujettes à la confiscation. Ces stipulations, particulières à la France et à l'Espagne, sont, comme on le voit, l'antécédent, la base conventionnelle des clauses correspondantes de l'ordonnance de la marine de 1681*.

Règle : navires libres, marchandises libres.

Bien avant la paix d'Utrecht, l'Angleterre avait par de nombreux traités reconnu la règle : *navires libres, marchandises libres;* on peut citer notamment ses traités de 1654 (1) avec le Portugal, de 1677 (2) avec la France, de 1674 (3) et de 1688 (4) avec la Hollande.

Dans le premier, l'Angleterre admettait non seulement la règle de *navires libres, marchandises libres,* mais encore le principe corrélatif de *navires ennemis, marchandises ennemies et confiscables.* Cette clause a continué d'être en vigueur jusqu'en 1810, faisant partie intégrante de la législation internationale des deux royaumes.

Dans le traité qu'elle conclut avec la France en 1677, l'Angleterre

* Valin, *Commentaire;* Wheaton, *Hist.,* t. I, pp. 147 et seq.; Hautefeuille, *Hist.,* pp. 175 et seq., 264; Azuni, *Système,* t. I, pte. 1, ch. 3, art. 14; Cussy, *Phases,* t. I, liv. 1, tit. 1, § 5; Cantu, *Hist. univ.,* t. XIII, pp. 583 et seq.; Marshall, *Marine insurance,* p. 12; Gessner, pp. 33, 34; Bédarride, *Droit com.,* t. I, pp. 26, 27; Lebeau, *Nouv. code,* t. I, pp. 91 et seq.

(1) Dumont, t. VI, pte. 2, p. 82; Castro, t. I, p. 168; Herstlet, v. II, p. 8.

(2) Dumont, t. VII, pte. 1, p. 327; Léonard, t. V.

(3) Dumont, t. VII, pte. 1, p. 282.

(4) Dumont, t. VII, pte. 2, pp. 222, 238.

sanctionna de nouveau la même règle, les mêmes doctrines. Son but était de protéger son commerce contre les corsaires français, tandis que la France, en adhérant à des principes qui s'éloignaient de ceux inscrits dans ses propres lois sur les prises, y gagnait des abaissements de tarifs, grâce auxquels elle agrandissait le débouché de ses produits manufacturés sur le marché anglais.

Les deux règles : *navires libres, marchandises libres*, et *navires ennemis, marchandises ennemies*, furent reconnues par la Hollande et par les traités de 1663 (1) entre la France et le Danemark, et de 1672 (2), entre la France et la Suède. On en retrouve également la consécration formelle dans les traités de 1670 entre la Suède et le Danemark, de 1661 (3), de 1666 (4) et de 1670 entre la Suède et la Grande-Bretagne, et celui de la même année entre cette dernière puissance et le Danemark (5), enfin dans la plupart des conventions spéciales de commerce et de navigation qui ont été signées depuis la paix d'Utrecht entre l'Angleterre et la France, la Hollande et l'Angleterre, la France et la Hollande *.

Contrebande de guerre.

A cette même époque, les lois qui définissaient la contrebande de guerre reçurent aussi une certaine extension. Une ordonnance française restreignait cette espèce de contrebande aux munitions de guerre; cependant Valin assure que, dès le commencement du XVIIIe siècle, on assimilait la poix et le coton à la contrebande de guerre. Le traité conclu en 1742 (6) entre la France et le Danemark qualifiait de contrebande de guerre, outre les objets que nous venons de mentionner, la résine, les mâtures, la laine, les bois de construction, les cordages, enfin tout ce qui est nécessaire à l'armement des navires. Cette signification étendue, ainsi donnée à la contrebande de guerre pendant cette troisième époque historique, était fondée sur le caractère spécial des luttes engagées entre les diverses nations de l'Europe, et sur les subtilités mises en avant par les publicistes du temps. Grotius, par exemple, établissait une

(1) Dumont, t. VI, pte. 2, p. 486; Léonard, t. V.
(2) Dumont, t. VII, pte. 1, p. 166; Léonard, t. V.
(3) Dumont, t. VI, pte. 2, p. 384; Herstlet, v. II, p. 324.
(4) Dumont, t. VI, pte. 3, p. 88.
(5) Dumont, t. VII, pte. 1, p. 132; Herstlet, v. I, p. 186.
* Bynkersoek, *Quœst*, lib. 1, cap. 13, 14; Valin, *Traité*, ch. 5, § 5; Wheaton, *Hist.*, t. I, pp 157 et seq.; Cauchy, t. II, pp. 171 et seq.; Jenkinson, *Discourse*, p, 48; Gessner, pp. 228 et seq.; Hautefeuille, *Hist.*, pp. 198 et seq.; Martens, *Manuel*, pp. 43, 60, 62.
(6) De Clercq, t. I, p. 46; Koch, t. I, p. 343; Wenck, t. I, p. 591; *State papers*, v. XXXV, p. 1263.

distinction entre les choses qui peuvent servir pour la guerre, celles qui ne peuvent point servir, et celles qui peuvent servir ou non, selon les circonstances ; or il est évident qu'une classification si arbitraire permet de justifier toute espèce de capture *.

Droit de blocus.

Le droit de blocus constitue un autre des traits caractéristiques de cette époque. Il limite ou nie la faculté pour un neutre de trafiquer avec un port assiégé et dont la reddition est tentée par un belligérant. D'après une ordonnance promulguée en 1630, les États généraux de Hollande pratiquaient le droit de blocus, conformément aux principes qui furent reconnus plus tard par les publicistes et finalement sanctionnés par diverses nations maritimes; cependant ils ne semblent pas être demeurés longtemps fidèles à leurs doctrines. Ils s'en écartèrent en effet par les mesures qu'ils décrétèrent en 1652 contre le commerce anglais, et par la convention qu'ils signèrent à Londres en 1689 (1), laquelle leur interdisait tout commerce avec les ports de France, bien qu'ils ne fussent pas alors en état d'hostilité contre Louis XIV.

Le blocus de toutes les côtes ou de tous les ports d'un État ne saurait s'excuser ni se légitimer, attendu qu'il n'est jamais possible de le rendre réel et effectif, et de tout temps les nations neutres y ont opposé d'énergiques protestations. Plusieurs traités du XVII[e] siècle reconnaissent formellement aux neutres le droit de continuer leur commerce avec l'ennemi, ou n'excluent de cette liberté de trafic que les articles de contrebande de guerre et les ports en état de blocus **.

Droit de visite.

Les compilations les plus anciennes du droit maritime, notamment le *Consulat de la mer,* admettent le droit de visite comme la conséquence indispensable de la confiscation de certaines marchandises. Bien que leur législation consacrât le droit de visite,

* Cauchy, t. II, pp. 182 et seq.; Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 169 et seq.; Hautefeuille, *Hist.*, pp. 176 et seq.; Gessner, pp. 70 et seq.; Grotius, *Le droit*, liv. 3, ch. 1, § 5; Bynkershoek, *Quæst*, lib. 1, cap. 9, 10, 12; Heineccius, *De navib.*, cap. 1, § 14; Zouch, *Jur.*, pars. 2, § 8, n° 7; Hubner, *De la saisie*, t. I, pte. 2, ch. 1; Valin, *Com.*, liv. 3, tit. 9; Pothier, *Traité de propriété*, n° 104; Heffter. §§ 158-160; Ortolan, *Règles*, t. II, pp. 175 et seq.; Moseley, *What is contraband;* Phillimore, *Com.*, v. III, §§ 235 et seq.; Manning, pp. 282 et seq.; Wildman, v. II, pp. 210 et seq.

(1) Dumont, t. VIII, pte. 2, p. 237.

** Cauchy, t. II, pp. 194 et seq.; Wheatou, *Hist.*, t. I, pp. 181 et seq.; Gessner, pp. 153 et seq.; Hautefeuille, *Hist.*, pp. 210-215; Manning, pp. 321, 322; Ortolan, *Règles*, t. II, pp. 357 et seq.; Flassan, *Hist.*, t. VI, p. 64; Grotius, *Le droit*, liv. 3, ch. 1, § 5; Bynkershoek, *Quæst.*. lib. 1, cap. 11; Vattel, *Le droit*, liv 3, ch. 7, § 112; Jenkinson, *Discourse*, p. 36.

l'Angleterre, la France et l'Espagne se sont opposées, à diverses reprises, à ce qu'il fût exercé à l'égard de leur pavillon par la Hollande et par les provinces belges. Les questions soulevées à cette occasion, et fondées sur des considérations plutôt politiques que légales, ont motivé diverses clauses conventionnelles destinées à préciser la manière dont, suivant les circonstances, ce droit pourrait être exercé ou devrait au contraire demeurer suspendu.

En 1654, les États-Généraux se trouvèrent appelés à résoudre deux points graves se rattachant au droit de visite et dont la solution consacra un premier précédent. Plusieurs navires marchands hollandais, naviguant sous l'escorte d'un navire de guerre, furent visités par les Anglais. Les États-Généraux décidèrent que les capitaines de la marine militaire recevraient l'ordre de s'opposer désormais à la visite de leurs bâtiments, mais que, conformément aux traités conclus avec l'Angleterre, les navires marchands néerlandais seraient tenus de s'y soumettre.

Vers la fin du XVII[e] siècle, les États-Généraux cherchèrent, mais en vain, à éluder sous ce rapport leurs obligations conventionnelles; et, circonstance digne de remarque, en même temps qu'ils s'efforçaient de soustraire leurs navires à une inspection des plus gênantes, ils prétendaient exercer le droit de visite toutes les fois qu'ils avaient le caractère de belligérants. Ces contradictions, toujours blâmables, sont devenues de plus en plus fréquentes par la suite *.

La liberté des mers.

Une des questions qui surgirent dans cette même période fut celle de la liberté des mers, soulevée par les prétentions exorbitantes de l'Espagne et du Portugal, qui, l'une et l'autre, encouragées par la fameuse bulle d'Alexandre VI, semblaient vouloir s'attribuer la souveraineté du monde. Grotius, dans son *Mare liberum*, résout la question dans le sens de la liberté absolue des mers; il fut le premier à combattre les droits que s'arrogeaient les Portugais au commerce exclusif des Indes. Son livre fut réfuté par Selden, qui, dans l'ouvrage intitulé *Mare clausum* (1), appuya et chercha à justifier la prétention du gouvernement anglais au domaine souverain des mers dites britanniques. On peut donc dire que la question de la liberté des mers, qui avait pris naissance dès l'époque de la découverte de l'Amérique et dont les gouver-

* Cauchy, t. II, pp. 220 et seq.; Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 190 et seq.; Gessner, pp. 278 et seq.; Hautefeuille, *Hist.*, pp. 216 et seq., Ortolan, *Règles*, t. II, pp. 262 et seq.; Manning, pp. 352, 353.

(1) Voir le livre IV.

nements d'Espagne et de Portugal semblèrent plus tard vouloir favoriser la solution dans un sens libéral, continua d'être l'objet de l'attention particulière des États européens pendant tout le cours du XVII[e] siècle, par suite des prétentions exagérées de la Grande-Bretagne. La France s'est constamment refusée à reconnaître cette souveraineté revendiquée sur les mers britanniques; et, en 1689, parut à ce sujet une ordonnance, qui devint bientôt après un des motifs invoqués par le gouvernement anglais pour lui déclarer la guerre.

Après une longue et vive résistance, la Hollande dut se soumettre et accepter au moins implicitement le droit souverain que l'Angleterre s'arrogeait sur les mers qui baignent ses côtes; mais c'est là un fait isolé, qui ne constitue ni une justification ni un précédent en faveur de la doctrine soutenue par Selden *.

Le Sund et les Belts.

Depuis le XVI[e] siècle le Danemark avait exercé un droit de souveraineté sur les détroits qui donnent accès à la mer Baltique. Cette souveraineté, qui lésait gravement les intérêts des États circonvoisins, avait, presque dès son origine, soulevé de nombreuses discussions. Les tentatives infructueuses des villes hanséatiques, notamment de Lubeck, pour affranchir la navigation de la Baltique de toute entrave et de toute charge onéreuse, provoquèrent plusieurs guerres, où, suivant le côté vers lequel inclinait la victoire, les réclamations qui avaient servi de base à la lutte étaient accueillies ou repoussées par le Danemark. Le traité de Spire (1), qui ne contient cependant aucune stipulation précise et péremptoire à ce sujet, est assez généralement considéré comme le premier acte qui ait donné une consécration internationale aux prétentions du Danemark.

Les ligues maritimes qui se formèrent vers la fin du XVI[e] siècle et au commencement du XVII[e] forcèrent le gouvernement danois à modérer ses exigences fiscales et à réduire les péages du Sund. En vertu du traité conclu à Broemsbro en 1645, les navires suédois furent exemptés de tout droit. La Hollande avait déjà obtenu le même avantage pour sa marine, par le traité de rachat qu'elle avait signé à Copenhague en 1642; quant aux autres nations, si

* Grotius, *Mare liberum;* Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 3, §§ 8, 13; Selden, *Mare clausum;* Bynkershoek, *De dominio maris;* Cauchy, t. II, pp. 92 et seq.; Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 198 et seq.; Rayneval, *De la liberté*, t. I, avant-propos; t. II; Rayneval, *Inst.*, t. I, pp. 296 et seq.

(1) Dumont, t. IV, pte. 2, p. 273.

elles ne sanctionnèrent pas directement les prétentions domaniales du Danemarck, elles consentirent du moins pour la plupart à subir le paiement des péages du Sund *.

Parmi les publicistes les plus remarquables de cette période, on rencontre Puffendorf, disciple de Grotius. Il publia en 1672 son livre intitulé *De jure naturæ et gentium,* dont il fit ensuite un abrégé, connu sous le titre *De officiis hominis et civis.* L'ouvrage de Puffendorf, quoique inférieur sans contredit à celui de Grotius, marque cependant un progrès dans les doctrines du droit international. Publicistes postérieurs à Grotius. — Puffendorf.

En 1678 parut le livre de Jean Joachim Zentgrof, professeur à Strasbourg, *De origine, veritate et obligatione juris gentium* (De l'origine, de la vérité et de l'obligation du droit des gens), dans lequel l'auteur soutient, contrairement à Puffendorf, l'existence d'un droit des gens positif. Zentgrof.

En 1693, Leibnitz publia sa collection de traités et autres actes diplomatiques; dans la préface, il traite des principes du droit international. Les travaux de Leibnitz ont peu contribué au progrès du droit des gens. Leibnitz.

Un jurisconsulte anglais, le docteur Zouch, publia en 1650 un abrégé de droit international, qu'il intitula *Juris et judicii fecialis, sive juris inter gentes et quæstionum de eodem explicatio.* Ce jurisconsulte fut le premier qui désigna par les mots de *Jus inter gentes* le *Jus gentium* de l'ancienne législation romaine, et c'est de cette nouvelle dénomination qu'est dérivé depuis le terme de *Droit international.* Zouch.

Joseph Selden naquit à Sussex en 1584 et mourut en 1654. Il a écrit un livre sur le droit international, qu'il fait découler des institutions du peuple hébreu; mais ce livre a contribué beaucoup moins à sa renommée que son ouvrage intitulé *Mare clausum.* Selden.

A la même époque vivait Hobbes, né également en Angleterre en 1588 et mort en 1679. Dans son ouvrage *De cive,* il traite des principes fondamentaux du droit international, et soutient que l'état de nature est un état de guerre perpétuelle. Hobbes.

Cette doctrine est partagée par le célèbre philosophe Spinosa, né à Amsterdam en 1632 et mort en 1677, qui dans son *Tracta-* Spinosa

* Azuni, *Système,* t. I, pte. 1, ch. 2, art. 2, §§ 4 et seq.; Wheaton, *Hist.,* t. I, pp. 205 et seq.; Scherer, *Der sundzoll;* Ortolan, *Règles,* t. I, pp. 147, 148.

tus theologico-politicus (Essais sur la théologie et la politique) a abordé diverses questions de droit international.

Loccenius. Le professeur suédois, Jean Loccenius, fit paraitre en 1651 son livre *De jure maritimo et navali*. Ce travail, justement estimé, est souvent cité par les auteurs qui ont écrit sur les mêmes matières.

Molloy. En 1666, Charles Molloy publia en Angleterre la première édition de son ouvrage *De jure maritimo et navali*, qui acquit une telle popularité, que dix ans après, il en avait déjà paru neuf éditions anglaises.

Cumberland. En outre de ces auteurs, nous pouvons encore mentionner Cumberland, qui dans son ouvrage *De legibus naturalibus* (Des lois naturelles), paru en Angleterre en 1672, établit, contre Hobbes, qu'il y a une morale naturelle, indépendante des conventions des hommes; — Wicquefort, né à Amsterdam en 1598 et mort en 1682, auteur d'un traité de diplomatie intitulé: *L'ambassadeur et ses fonctions*; — Samuel Rachel, professeur à l'université de Kiel, qui fonda une école opposée à celle de Grotius, et dont le principal ouvrage *De jure naturæ et gentium* (Du droit de la nature et des gens) parut en 1676; — Kuricke, qui a publié en 1667 un traité du Droit maritime hanséatique *(Jus maritimum hanseaticum;)* — le jurisconsulte français Domat, dont les principaux ouvrages sont *Le droit public* et *Les lois civiles dans leur ordre naturel*, ce dernier publié pour la première fois en 1687; — Huber, auteur des *Prælectiones juris civilis* (Leçons de droit civil), parues de 1686 à 1699; — et Jean Voet, qui a publié en 1698 un commentaire sur les Pandectes *(Commentarius ad Pandectas)*. Les autres publicistes de cette époque occupent un rang plus secondaire, et n'ont, du reste, exercé aucune influence sur les progrès du droit international *.

(Marginal notes: Wicquefort. — Samuel Rachel. — Kuricke. — Domat. — Huber. — Jean Voet.)

* Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 128 et seq.; Cauchy, t. II, pp. 46 et seq.; Hallam, *Int.*, v. II, pte. 3, ch. 4; v. III, pte. 4, ch. 4; Manning, pp. 25-32; Réal, *Science*, t. VIII; Halleck, ch. 1, §§ 18; Phillimore, *Com.*, v. I, préf., pp. XII, XIII; Hautefeuille, *Hist.*, pp. 270-275; Garden, *Traité*, t. I, pte. 1, pp. 59 et seq.; Heffter, § 9; Vergé, *Précis de Martens*, int., p. XV; Pradier-Fodéré, *Fiore*, t. I, pp. LVI-XLIII; p. 43, notes; *New American cyclopædia*, A. Alcorta, t. I, pp. 393-396.

QUATRIÈME ÉPOQUE. — DEPUIS LA PAIX D'UTRECHT JUSQU'A LA FIN DE LA GUERRE DE SEPT ANS. — 1713-1763.

Les traités d'Utrecht créèrent pour l'Europe une situation pacifique, qui dura plus de vingt ans, et que caractérisent la cordialité et la bonne harmonie des relations réciproques de la France et de l'Angleterre; mais en 1739 survint entre l'Angleterre et l'Espagne une nouvelle guerre, à laquelle la France prit part cinq ans plus tard. Conséquences du traité d'Utrecht.

Vers le même temps la mort de l'empereur Charles VI, survenue en 1740, faisait surgir la question si compliquée de la succession d'Autriche, et rallumait les hostilités au centre de l'Europe. La Bavière, la Sardaigne, l'Espagne, la Prusse et la Saxe se disputaient à la fois la souveraineté de l'empire germanique. La Prusse revendiquait la possession de la Silésie, qui lui fut enfin cédée par le traité de Breslau (1) et confirmée par celui de Dresde en 1745 (2).

La lutte se prolongea jusqu'en 1748; alors le congrès d'Aix-la-Chapelle (3) y mit un terme, en confirmant les traités de Westphalie et d'Utrecht, modifiés toutefois par la cession de la Silésie à la Prusse et par l'abandon des duchés de Parme et de Guastalla à l'infant don Philippe. On reconnut également la pragmatique sanction de Charles VI et les droits de la maison de Hanovre à la couronne d'Angleterre *.

La paix d'Aix-la-Chapelle fut de courte durée; bientôt la guerre éclata de nouveau entre l'Angleterre et la France, tandis que la Prusse et l'Autriche engagèrent cette lutte mémorable connue sous le nom de guerre de Sept ans. Guerre de Sept ans.

En 1756, le roi d'Angleterre conclut avec le roi de Prusse un traité (4) d'alliance défensive, par lequel les deux souverains

(1) Wenck, *Codex*, t. I, p. 734.

(2) Wenck, t. II, p. 194.

(3) De Clercq, t. I, pp. 59, 65; Wenck, t II, pp. 310, 333, 335, 337, 376, 382, 390, 398, 404; *Savoie*, t. III, pp. 33, 44, 51, 73; Cantillo, pp. 385, 390; *State papers*, vol. IV, p. 82.

* Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 216 et seq.; Cantu, *Hist. univ.*, t. XVII, pp. 1, et seq.; Coxe, *Hist.*, t. V, pp. 1 et seq.; Laurent, *Hist.*, t. XI, pp. 232 et seq.; 279 et seq.; Flassan, *Hist.*, t. V; Schoell, *Hist.*, t. I, pp. 269 et seq.; Garden, *Hist.*, t. III, pp. 201 et seq.; Coxe, *L'Espagne*, t. III.

(4) Wenck, t. III, p. 84.

se garantissaient la mutuelle possession du Hanovre et de la Silésie, et déclaraient vouloir s'opposer de concert à l'entrée des troupes étrangères sur le territoire allemand. La France, de son côté, signa avec l'Autriche un traité (1) d'alliance défensive, qui fut converti, en 1758, en un traité d'alliance défensive et offensive (2).

Frédéric II commença la guerre de Sept ans en envahissant la Saxe et en publiant des documents trouvés à Dresde, qui prouvaient que les gouvernements de Vienne, de Dresde et de Saint-Pétersbourg avaient projeté de se partager les États de la monarchie prussienne. La France et l'Espagne se virent nécessairement impliquées dans ce conflit *.

Paix de Paris et de Hubertsbourg, en 1763.

La supériorité de ses forces navales ayant donné l'avantage à l'Angleterre, la France et l'Espagne renoncèrent à prolonger la guerre, et, en 1763, ces trois puissances signèrent à Paris (3) un traité de paix, qui enlevait à la France toutes ses possessions d'Amérique et forçait l'Espagne à abandonner la Floride à l'Angleterre. La France dut également abandonner tous les territoires qu'elle avait acquis aux Indes depuis 1749, et s'engagea à démolir les fortifications de Dunkerque.

La guerre entre l'Autriche et la Prusse se terminait vers la même époque par le traité de paix de Hubertsbourg (4), qui sanctionna irrévocablement les droits de la Prusse sur la Silésie et confirma encore une fois les traités de Westphalie, d'Utrecht et d'Aix-la-Chapelle.

L'importance des résultats de la guerre de Sept ans ne peut être mise en question. C'est cette guerre, en effet, qui a constitué définitivement la monarchie prussienne, devenue en Allemagne le contrepoids de la puissance de l'Autriche. C'est d'elle encore que date la décadence militaire et maritime de l'Espagne, désormais liée et subordonnée aux vues de la politique française.

La neutralité forcée des États-Généraux durant cette longue

(1) Wenck, t. III, p. 141.

(2) Wenck, t. III, p. 185.

* Frédéric II, *Histoire de la guerre de Sept ans;* Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 223, 224; Cantu, *Hist. univ.*, t. XVII, pp. 54 et seq.; Laurent, *Hist.*, t. XI, pp. 284 et seq.; Flassan, *Hist.*, t. VI; Mably, *Le droit*, t. III, pp. 251 et seq.; Schoell, *Hist.*, t. I, pp. 337 et seq.; Garden, *Hist.*, t. IV, pp. 27 et seq.

(3) Martens, *Recueil*, 1re édit., t. I, pp. 33, 56; 2e édit., t. 1, pp. 104, 127; Ch. Calvo, t. II, p. 363; Wenck., t. III, p. 329; Cantillo, p. 486; Castro, t. III, p. 160.

(4) Martens, 1re édit., t. I, pp. 61, 71; 2e édit., t. I, pp. 136, 146; Wenck, t. III. pp. 368, 378, 380; Neumann, *Recueil*, t. I, p. 30; Herzberg. *Recueil*, t. I. p. 292.

lutte était un signe de faiblesse et d'impuissance, qui explique comment, peu de temps après, la Hollande descendit du rang qu'elle avait occupé jusqu'alors et qu'elle n'a jamais repris dépuis.

Un des événements les plus importants de cette période historique, c'est la constitution définitive de l'empire russe comme État européen, du chef des territoires qu'il acquit par le traité de Neustadt, en 1721 (1)*.

Droits des neutres et des belligérants par rapport au commerce et à la navigation.

Les deux grandes guerres dont nous venons de parler donnèrent lieu à de nombreuses contestations relativement aux droits des neutres et des belligérants en matière de commerce et de navigation.

Dans cette période de 1713 à 1763, le gouvernement français s'éloigna des principes reconnus par le *Consulat de la mer* en ce qui concerne les prises maritimes; cependant, par son ordonnance du 21 octobre 1744, il essaya de concilier ces principes avec ceux des autres États, en reconnaissant par des traités la double règle de *navires libres, marchandises libres*, et de *navires ennemis, marchandises ennemies***.

Discussion entre l'Angleterre et la Prusse sur la navigation neutre.

Une des discussions internationales les plus curieuses de ce temps fut celle qui s'engagea entre les gouvernements de Prusse et d'Angleterre au sujet de la libre navigation des neutres et qui aboutit au traité d'alliance conclu entre les deux pays le 16 janvier 1756 (2)***.

Guerre de 1756.

Dans le cours de la guerre maritime que se firent à cette époque la France et l'Angleterre, cette dernière puissance chercha à faire prévaloir le principe : qu'il est défendu aux États neutres de se livrer pendant la durée de la guerre à un trafic qui leur serait interdit en temps de paix; mais cette règle, dite *de la guerre de 1756*, tomba en désuétude lors de la lutte soutenue par les États-Unis d'Amérique pour conquérir leur indépendance.

Comme on le voit, la question de droit maritime qui, à cette

(1) Dumont, *Corps*, t. VIII, pte. 2, p. 36.

* Frédéric II, *Hist. de mon temps*; Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 225-227; Flassan, *Hist.*, t. VI, p. 474 et seq.; Mably, *Le droit*, t. III, pp. 251 et seq.; Schoell, *Hist.*, t. I, pp. 361 et seq.; Cantu, *Hist. univ.*, t. XVII, pp. 71 et seq.; Coxe, *L'Espagne*, t. IV, pp. 1-508; Garden, *Hist.*, t. IV, pp. 197 et seq., 208 et seq.

** Cauchy, t. II, pp. 173, 174; Massé, t. I, §§ 235-237; Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 253 et seq.; Ortolan, *Règles*, t. II, pp. 106, 107.

(2) Wenck, t. III, p. 84.

*** Wheaton, *Hist.*, t. I, pp 261 et seq.

époque, a plus que toute autre éveillé l'attention, est celle de la capture des navires neutres. Hubner en a fait une étude approfondie, dans son livre *De la saisie des bâtiments neutres*, paru en 1759 *.

Questions de préséance.

Les relations diplomatiques des États européens étaient encore loin d'avoir acquis le caractère et le développement qu'elles ont pris dans les temps plus rapprochés de nous. Au milieu des agitations auxquelles l'Europe était en proie, les souverains soulevèrent fréquemment entre eux des questions de préséance et des débats sur la place que devaient occuper les républiques et les autres États secondaires. L'autorité dont jouissait encore le soi-disant *droit divin des rois* rendait difficile d'admettre qu'un gouvernement issu du suffrage populaire, exerçant le pouvoir par l'entremise d'un seul chef ou de plusieurs, méritât le même respect public qu'un gouvernement dynastique et traditionnel. Pour faire entrer sous ce rapport un principe plus rationnel dans le droit international européen, il ne fallut rien moins que l'apparition de la république anglaise, qui, grâce aux efforts persévérants de Cromwell, obtint une considération diplomatique égale à celle des États monarchiques.

Parmi les souverains de l'Europe, la première place appartenait à l'empereur d'Allemagne. Après l'abdication de Charles-Quint, il s'éleva entre le gouvernement espagnol et le gouvernement français une question de préséance, qui fut résolue, au XVIIe siècle, en faveur de la France. Nous rappellerons encore ici la rixe qui eut lieu en 1661 à ce sujet dans les rues de Londres entre les ambassades d'Espagne et de France, et dans laquelle plusieurs personnes furent tuées ou blessées **.

Priviléges des ambassadeurs.

Pour prévenir ces querelles de préséance, on s'attacha à mieux définir les droits et les priviléges des ministres publics. En règle générale, ils furent considérés comme exempts de la juridiction locale du pays où ils exerçaient leurs fonctions. Cependant l'histoire d'Angleterre nous fournit un exemple de l'application du principe contraire, lequel remonte au temps de Cromwell; mais, outre qu'il s'agit d'un fait isolé, d'un acte désapprouvé par presque tous les publicistes, cet exemple ne saurait rigoureusement créer

* Cauchy, t. II, pp. 216 et seq.; Wheaton, *Hist.*, t. I, p. 271 et seq.; Phillimore, *Com.*, v. III, pp. 298 et seq.; Gessner, pp. 37-39, 266 et seq.; Manning, b. 3, ch. 5; Ortolan, *Règles*, t. II, pp. 119 et seq.; Madison, *Examination*; Hubner, *De la saisie*, t. I, ch. 4, § 6.

** Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 283 et seq.; Ward, *Hist.*, v. II, pp. 441 et seq.

un précédent en la matière, attendu que le frère de l'ambassadeur portugais, dom Pantaléon de Sà, qui fut jugé et condamné à mort par les tribunaux anglais, n'exerçait pas de fonctions diplomatiques*.

Publicistes les plus célèbres de cette époque.

La période comprise entre la paix d'Utrecht et la fin de la guerre de Sept ans, période marquée par l'étude de nombreuses questions de droit international et par des changements importants dans la situation politique des États de l'Europe, n'a pas été moins féconde en publicistes célèbres, parmi lesquels nous devons citer Wolff, Vattel, Bynkershoek, Montesquieu, Rutherforth, Barbeyrac, Mably, Valin, Abreu, Pothier, Burlamaqui, Dumont, Heineccius, Emerigon, Réal et Hubner.

Wolff.

Wolff naquit à Breslau, en Silésie, en 1679; il fut le disciple de Leibnitz. Son traité sur le droit des gens, *Jus gentium,* publié pour la première fois en 1749, était un abrégé du grand ouvrage sur le droit naturel, qu'il avait fait paraître de 1740 à 1743 en neuf volumes in-4°. Wolff a le mérite d'avoir le premier séparé les principes du droit des gens de ceux qui constituent la morale individuelle (1). Il mourut en 1754, à l'âge de soixante-seize ans. Ses œuvres ont contribué puissamment à propager la philosophie de Leibnitz, et à en maintenir la prépondérance en Allemagne jusqu'à l'époque où Kant publia sa *Critique de la raison pure.*

Vattel.

Les écrits de Wolff sur le droit des gens furent popularisés par Vattel, qui leur donna une forme moins lourde et les rendit accessibles à la généralité des lecteurs. Cependant Vattel ne copie pas servilement son maître; il s'en sépare même sur plus d'un point fondamental (2). Le livre de Vattel, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliquée aux nations et aux souverains*, est cité bien plus fréquemment que celui de Grotius, quoique son mérite relatif soit beaucoup moindre. Vattel naquit dans la principauté de Neuchâtel en 1714 et mourut en 1767.

En 1863, M. Pradier-Fodéré a donné une excellente édition du *Droit des gens,* enrichie de notes qui rajeunissent en quelque sorte l'ouvrage de Vattel, en le mettant au courant des progrès qu'a faits le droit moderne depuis l'époque où il a été écrit.

* Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 286 et seq.; Ward, *Hist.*, v. II, pp. 523 et seq., 535; Zouch, *Solutio;* Bynkershoek, *De foro legatorum*, cap. 18; Leibnitz, *De jure suprematus*, cap. 4, p. 14; Wildman, v. I, p. 108.

(1) Voir le système de Wolff, liv. I.

(2) Voir le système de Vattel, livre I.

Bynkershoek. Bynkershoek, né à Middelbourg en 1673 et mort en 1743, peut être considéré comme le publiciste le plus remarquable de son temps. En 1702 il écrivit son traité *De dominio maris ;* en 1721 celui *De foro legatorum ;* et en 1737 ses *Quæstiones juris publici,* dont le premier chapitre ou livre, *De rebus bellicis,* a une grande importance au point de vue du droit international. Les relations des nations belligérantes et des neutres en temps de guerre y sont traitées d'une manière supérieure. On en peut dire autant de la partie relative à la force obligatoire du droit international.

Selon Bynkershoek, le droit international dérive *ex ratione et usu,* de la raison et de l'usage, — de l'usage fondé sur les traités et les ordonnances particulières. A l'aide de ces principes il explique tout le droit des gens. Ainsi, par exemple, en parlant de la contrebande de guerre, il soutient que sur ce point le droit des gens a une double base : la raison veut que l'ami de deux adversaires n'incline en faveur ni de l'un ni de l'autre, et l'usage, pour constituer une règle positive, doit reposer sur les traités et sur les ordonnances spéciales de chaque pays qui ont constamment régi la matière. Cette association du fait et du principe, ouvrant ainsi une nouvelle voie au droit international, constitue un progrès notable. Bynkershoek a d'ailleurs montré son respect pour les saines traditions et pour les enseignements de l'histoire en formulant encore ce principe : qu'un ou deux traités s'éloignant par leurs stipulations de l'usage généralement consacré ne sauraient avoir une force suffisante pour modifier le droit des gens (1).

Heineccius. Jean Théophile Heinecke, en latin Heineccius, né à Eisenberg en 1681 et mort en 1741, consacra sa vie entière à d'utiles travaux sur la jurisprudence, la philosophie et les belles-lettres ; mais c'est surtout comme jurisconsulte qu'il est célèbre.

Ses nombreux écrits, publiés à Genève de 1744 à 1771 sous ce titre : *Opera ad universam jurisprudentiam, philosophiam et litteras humaniores pertinentia,* forment neuf volumes in-4° ; les suivants méritent une mention particulière : *De navibus ob vecturam vetitarum mercium commissis* (Des navires compromis pour transport de marchandises prohibées), publié pour la première fois en 1721 et regardé comme le meilleur traité qui eût été écrit jusqu'alors sur ce sujet, notamment sur la question des prises maritimes ; *Historia juris romanici ac germanici* (Histoire du droit

(1) Voir le système de Bynkershoek, livre I.

romain et allemand), publié d'abord à Halle en 1733; *Antiquitatum romanarum jurisprudentiam illustrantium syntagma* (Recueil des antiquités romaines servant à l'étude de la jurisprudence), Strasbourg 1741; *Elementa juris civilis secundum ordinem Institutionum et Pandectarum* (Éléments du droit civil d'après les Institutes et les Pandectes); enfin le grand ouvrage qui a mis le comble à sa réputation, *Elementa juris naturalis* (Éléments du droit naturel). Quoiqu'il n'en ait pas déduit logiquement toutes les conséquences, on peut dire que Heineccius fait du principe d'utilité le fondement du droit naturel, qu'il considère comme identique avec la volonté de Dieu, qui veut que tous les hommes soient heureux. En général, à un esprit profondément philosophique les écrits de Heineccius joignent un caractère essentiellement pratique, qui en rend encore l'étude instructive de nos jours.

Barbeyrac, né à Béziers en 1674, a largement contribué au dé- Barbeyrac.
veloppement de la science du droit international par ses traductions en français de Grotius, de Puffendorf, de Bynkershoek, de Cumberland et d'autres politiques, qu'il a accompagnées de notes savantes très-estimées. Il est aussi l'auteur d'une *Histoire des anciens traités*, publiée en 1739.

L'*Esprit des lois* parut en 1748, quelque temps avant que Vat- Montesquieu.
tel publiât son livre sur le droit international. Montesquieu y établit que le droit des gens se fonde sur cette considération que les nations doivent en temps de paix se faire mutuellement tout le bien qui est en leur pouvoir, et en temps de guerre tout le mal possible, sans nuire à leurs propres intérêts. Il établit ensuite que l'objet de la guerre est la victoire, qui a pour but la conquête ou la conservation; de ces deux principes dérivent, suivant lui, toutes les lois qui constituent le droit des gens.

Rutherforth publia en 1734 ses commentaires sur Grotius sous Rutherforth.
le titre de *Institutes of natural law (Institutions du droit naturel).* Selon cet auteur, le droit des gens est le droit naturel appliqué par une convention positive à l'ensemble des sociétés civiles. Ce principe une fois admis, Rutherforth soutient que les règles du droit des gens ne sont autres que celles de la saine raison, qui peuvent se déduire de la nature même des choses, de l'histoire de la société ou de l'opinion des savants.

Mably (Gabriel Bonnot de), dit l'abbé Mably, naquit à Grenoble Mably.
en 1709 et mourut en 1785. Il consacra sa vie entière à des études sur l'histoire et la politique, qui lui acquirent une grande

réputation. En 1771, pour satisfaire à la demande que les Polonais lui adressèrent de leur préparer des lois, il publia son livre *Du gouvernement de la Pologne ;* et, quelques années après, le congrès américain l'ayant prié de vouloir bien rédiger un projet de constitution, il composa ses *Observations sur le gouvernement et les lois des États-Unis d'Amérique.* Les écrits de Mably, de la plupart desquels l'impression avait été prohibée en France, ont exercé une grande influence sur la révolution française, qui en suivit de près la publication. Parmi ceux qui ont trait à la législation et à la politique, il faut citer : *De la législation ou principe des lois,* imprimé à Amsterdam en 1776 ; *Doutes proposés aux philosophes économistes sur l'ordre national essentiel des sociétés,* La Haye, 1768 ; mais c'est principalement sur le *Droit public de l'Europe fondé sur les traités,* Genève, 1748, que doit se porter notre attention.

Les idées émises dans cet ouvrage étaient en opposition flagrante avec les institutions existantes. Enthousiaste des républiques de l'antiquité et surtout de Lacédémone, Mably préconise la communauté des biens et l'égalité des conditions ; aussi plusieurs économistes l'ont-ils considéré comme un des pères du communisme moderne. Il ne nous appartient pas de discuter jusqu'à quel point une pareille appréciation est fondée ; nous nous bornerons à constater que le livre de Mably est un résumé utile de l'histoire diplomatique de la période qu'il embrasse, d'autant plus que l'auteur, qui avait pris part à d'importantes négociations internationales, en a rendu la lecture attrayante par de nombreux et curieux renseignements du plus haut intérêt.

Dumont. Au commencement du siècle dernier, plusieurs d'entre les principaux États de l'Europe avaient publié des documents tirés de leurs archives publiques et propres à fournir des renseignements sur leur histoire particulière, ainsi que sur celle des autres États en tant qu'elle s'y rattachait ; mais, à part le *Codex* de Leibnitz, il n'existait aucun ouvrage qui pût servir de guide général pour l'étude de la diplomatie. Cette lacune fut comblée par le *Corps diplomatique* de Jean Dumont, historiographe de l'empereur d'Autriche.

Cette collection ne forme pas moins de treize volumes in-folio ; les huit premiers composent la partie publiée par Dumont, qui mourut en 1727 ; elle comprend les traités conclus par les États de l'Europe depuis Charlemagne. En 1739 parut un autre volume in-folio, contenant les traités anciens à partir du Conseil des

Amphictyons (1496 avant J.-C.) jusqu'à Charlemagne, compilés par Barbeyrac, et quatre autres volumes sous le titre de : *Supplément au Corps diplomatique de Dumont,* publiés par Rousset de Missy (né en 1686, mort en 1762).

On doit encore à Jean Dumont d'autres ouvrages importants se rattachant à l'étude et à l'histoire du droit international; nous mentionnerons notamment : *Mémoires politiques pour servir à la parfaite intelligence de la paix de Ryswick* (quatre volumes in-12, 1699), et *Recueil de traités d'alliance, de paix et de commerce depuis la paix de Munster* (1740).

Valin a publié à La Rochelle, en 1760, un *Commentaire sur l'ordonnance de la marine du mois d'août 1681*, et, en 1763, un *Traité des prises,* lesquels font autorité en la matière, surtout pour ce qui concerne le droit de prise. Valin.

A ce dernier point de vue et par rapport à l'Espagne, le traité *juridico-politique sur les prises maritimes* d'Abreu, publié à Cadix en 1746, offre le même intérêt que l'ouvrage de Valin. Abreu.

Les mêmes sujets ont été étudiés par Emerigon (né en Provence en 1716 et mort en 1784) dans son *Traité des assurances maritimes* et ses *Commentaires sur l'ordonnance de 1681*. Emerigon.

Pothier (né en 1699 et mort en 1772), qui s'est acquis en France une juste renommée par des ouvrages de droit civil et notamment par son traité *De la propriété,* s'est également occupé de la question des prises maritimes. Pothier.

Bertodano a publié à Madrid, en 1740, une *Collection de traités de paix, d'alliance, de neutralité,* etc., remontant à 1598 et s'arrêtant à 1700. L'édition de 1796 a ajouté à cette compilation les traités conclus jusqu'en 1757. Bertodano.

J. Burlamaqui naquit à Genève en 1694. Il a écrit de nombreux ouvrages, parmi lesquels nous devons mentionner les *Principes du droit politique,* les *Principes du droit naturel et des gens,* et les *Éléments du droit naturel.* Burlamaqui base la morale et la politique sur l'étude de la constitution de l'homme. Burlamaqui.

Gaspard de Réal, dans le cinquième volume de son ouvrage intitulé : *La science du gouvernement,* paru en 1764, traite du droit des gens. De Réal.

Martin Hubner a publié à Londres, en 1757, un *Essai sur l'histoire du droit naturel,* et à La Haye, en 1769, un *Traité de la saisie des bâtiments neutres* *. Hubner.

* Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 227-253; Cauchy, t. II, pp. 58 et seq.; Cantu, *Hist.*

CINQUIÈME ÉPOQUE. — DEPUIS LA GUERRE DE SEPT ANS JUSQU'À LA RÉVOLUTION FRANÇAISE. — 1763-1789.

Partages de la Pologne.

Le partage de la Pologne inaugure cette nouvelle époque du droit international. Tous les publicistes sont d'accord pour voir dans cet acte la violation la plus flagrante de toute justice naturelle, et le crime international le plus odieux qui ait été commis depuis que l'Europe est sortie de la barbarie. Le premier partage de la Pologne entre l'Autriche, la Prusse et la Russie fut consacré par le traité conclu à Saint-Pétersbourg (1) le 5 août 1772; le second partage en faveur de la Prusse et de la Russie eut lieu en 1793 et fut sanctionné par une note de la diète de Grodno; le troisième et dernier entre l'Autriche, la Prusse et la Russie s'accomplit en 1794 *.

Succession au trône de Bavière.

Peu de temps après le premier démembrement du royaume de Pologne, l'Europe centrale commença à s'agiter à propos de la question de la succession au trône de Bavière, soulevée entre l'Autriche et la Prusse. La guerre qui s'ensuivit entre ces deux États fut de courte durée et se termina en 1779 par la paix de Teschen (2), conclue grâce à la médiation et sous la garantie commune de la France et de la Russie, et qui confirma pleinement les stipulations de la paix de Westphalie **.

univ., t. XVII, pp. 113 et seq., 173-175; Hautefeutlle, *Hist.*, pp. 454-461; Réal, *Science*, t. VIII; Halleck, ch. 1, § 21; Manning, pp. 32-38; Phillimore, *Com.*, préf., pp. XIII, XIV; Martens, *Précis*, §§ 12-14; Heffter, § 8; Azuni, *Système*, t. II, pte. 2, ch. 1, §§ 8, 9; Pradier-Fodéré, *Fiore*, t. I, pp. 45, 46, 49, notes; Alcorta, t. I, p. 401.

(1) Martens, *Recueil*, 2e édit., t. II, pp. 89, 93; Neumann, t. I, pp. 133, 136; Angeberg, *Recueil*, pp. 97, 100, 103; Koch, *Recueil*, t. II, pp. 311, 316.

* Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 331 et seq.; Laurent, *Hist.*, t. XI, pp. 321 et seq.; Goertz, *Mémoires et Actes;* De Saint-Priest, *Le partage de la Pologne;* De Smitt, *Frédéric II, Catherine II, et le partage de la Pologne;* Garden, *Traité*, t I, pte. 1, pp. 77 et seq.

(2) Martens, 1re édit., t. II, pp. 1, 9, 10, 14, 16, 20; 2e édit., t. II, pp. 661, 668, 669, 673, 674, 678; Neumann, t. I, pp. 236, 243, 246.

** Wheaton, *Hist.*, t. I, p. 344; Goertz, *Mémoires hist.;* Schoell, *Hist.*, t. I, pp. 425 et seq.; Martens, *Nouv. causes célèbres*, t. I.

Contestations entre l'Espagne et le Portugal, pour la délimitation des colonies américaines.

L'inexécution partielle du traité de Tordesillas et la fixation du méridien de partage à l'ouest des Açores devinrent la source de contestations, qui durèrent plus d'un siècle, entre le Portugal et l'Espagne.

Dom Manuel Lobo, gouverneur de Rio de Janeiro, ayant, vers l'année 1680, fondé sur la rive septentrionale du Rio de la Plata, une colonie à laquelle il avait donné le nom de Sacramento, les Espagnols, qui regardaient ce territoire comme leur appartenant, réclamèrent la suppression du nouvel établissement; et comme la satisfaction demandée paraissait se faire trop attendre, le gouverneur de Buenos Aires prit sur lui la responsabilité d'un acte d'agression, qui eut pour résultat la destruction de la colonie portugaise et la conclusion à Lisbonne, le 7 mai 1681 (1), d'un accord provisoire entre les gouvernements d'Espagne et de Portugal, par lequel il fut convenu que, sans préjuger la question de propriété ou de souveraineté sur le territoire en litige, on rétablirait la colonie de Sacramento, en lui interdisant de commercer avec les populations espagnoles voisines et d'exercer aucune juridiction sur les territoires adjacents. On stipula en même temps qu'une commission mixte serait chargée de décider, dans un délai de deux mois, à laquelle des deux puissances le territoire disputé devait appartenir en toute propriété; en cas de désaccord entre les arbitres, la question serait définitivement résolue par le pape.

Traité de Lisbonne de 1701.

Les commissaires ne purent s'entendre. Les Portugais, s'appuyant sur l'opinion de certains géographes, dont l'inexactitude a été démontrée depuis, parvinrent à faire reconnaître leurs droits dans un traité signé à Lisbonne le 18 juin 1701 (2); mais la guerre étant bientôt survenue entre le Portugal et Philippe V, les Espagnols s'emparèrent de nouveau de la colonie, qui ne rentra en la possession de la cour de Lisbonne qu'à la paix d'Utrecht, sous réserve toutefois de la faculté laissée au roi d'Espagne de la recouvrer dans le délai de dix-huit mois, moyennant une compensation territoriale.

La compensation offerte ayant été repoussée par le Portugal, Philippe V, dans le but tout à la fois de résoudre définitivement la question et de surveiller de plus près le commerce illicite et les empiétements des colons portugais, se décida à fonder la

(1) Ch. Calvo, t. I, p. 183; Dumont, t. VII, pte. 1, p. 70; Castro, t. I, p. 357.

(2) Ch. Calvo, t. II, p. 55; Cantillo, p. 32; Castro, t. II, p. 122; Martens, *Suppl.*, 1re édition, t. I, p. CXXXVII.

ville de Montévidéo sur le territoire même qui faisait l'objet du litige.

De 1755 à 1737, les hostilités ne cessèrent pas de la part du gouvernement de Buenos Aires contre la colonie portugaise, qui était réduite à la situation la plus précaire, lorsque la cour de Madrid transmit l'ordre de lever le siège de Sacramento.

Traités de 1750 et de 1761.

Les choses demeurèrent en suspens jusqu'à l'avènement au trône d'Espagne de Ferdinand IV; ce prince signa le traité du 13 janvier 1750 (1), aux termes duquel l'Espagne devait prendre possession de Sacramento en échange de 500 lieues de territoire dans la province du Paraguay; mais onze ans après, cet arrangement fut annulé par le traité du 12 janvier 1761 (2), qui remettait en question tous les droits et replaçait les parties dans la position où elles étaient en 1750.

Nouvelle occupation de la colonie de Sacramento.

Pendant la guerre de 1762, les troupes espagnoles s'emparèrent encore une fois de la colonie de Sacramento, laquelle ne fut restituée qu'à la paix de Paris de 1763.

Expédition de 1776. — Traité de Saint-Ildefonse de 1777.

En 1776, une expédition organisée par le marquis de Pombal ayant attaqué, sans déclaration préalable de guerre, les forts espagnols de Santa-Tecla, de Santa-Teresa et de Montévidéo, l'amiral espagnol, marquis de Casa Tilly, se rendit maître de tous les établissements portugais situés dans ces parages. La guerre menaçait de s'étendre jusqu'à la péninsule ibérique elle-même, lorsque la chute du marquis de Pombal vint faciliter la conclusion d'un arrangement définitif entre les couronnes d'Espagne et de Portugal : le traité signé à Saint-Ildefonse le 1er octobre 1777 (3), lequel a fixé les limites respectives des possessions des deux puissances sur le continent américain *.

La libre navigation de l'Escaut.

A la même époque, la libre navigation de l'Escaut donna lieu entre les gouvernements d'Autriche et de Hollande (4) à des dis-

(1) Ch. Calvo, t. II, p. 244; Cantillo, p. 400; Castro, t. III, p. 9; Martens, *Suppl.*, 1re édit., t 1, p. 328; Koch, t. I, p. 452; Schoell, *Hist*,. t. I, p. 408 et seq.

(2) Ch. Calvo, t. II, p. 348; Cantillo, p. 467; Castro, t. I, p. 126; Koch, t. II, p. 162.

(3) Ch. Calvo, t. III, p. 131; Cantillo, p. 537; Martens, 1re édit., t. I, p. 634: 2e édit., t. II, p. 245; Castro, t. III, p. 230.

* Ch. Calvo, *Recueil*, t. I, p. 176; t. II, pp. 53, 242, 348, 359; t. III, p. 128; t. VII, int., pp. XI, XXII; Florida Blanca, *Biblioteca de autores españoles*, pp. 807 et seq.; Schoell, *Hist.*, t I, pp. 397 et seq.; Coxe, *L'Espagne*, t. VI, pp. 259 et seq.; Lafuente, *Hist.*, t. XX.

(4) Voir le livre IV

cussions, qui furent réglées par le traité de Fontainebleau du 8 novembre 1785 (1) *.

Intervention de la Prusse en Hollande.

Peu de temps après la conclusion de ce traité, la Prusse intervint dans les affaires de Hollande, en prenant parti pour le Stathouder. La France déclara, au mois de septembre 1780, s'opposer à cette intervention; mais elle y renonça, lorsqu'elle sut que l'Angleterre avait l'intention de soutenir aussi les droits du Stathouder **.

La triple alliance.

Toute occasion de lutte se trouvant ainsi écartée, la Hollande, la Prusse et l'Angleterre conclurent le 15 avril 1788 le traité (2) de la triple alliance, qui assura jusqu'en 1795 le maintien de la maison d'Orange au pouvoir et exerça par contre-coup une grande influence sur les affaires de l'Europe. C'est ainsi notamment qu'en rendant à la Prusse sa liberté d'action et en entravant les projets ambitieux de la Russie et de l'Autriche, la triple alliance obligea, d'une part, le Danemark à retirer l'appui qu'il prêtait à la Russie dans sa lutte contre la Suède, et, d'autre part, l'Autriche et la Russie à conclure avec la Turquie les traités de paix de Reichenbach (3) et de Jassy (4) ***.

Indépendance des États-Unis de l'Amérique du Nord.

Une grande partie des colonies anglaises de l'Amérique du Nord se déclarèrent indépendantes de la métropole le 4 juillet 1776, et formèrent entre elles une confédération pour leur défense mutuelle. La France reconnut leur indépendance, en concluant le 6 février 1778 avec la jeune république deux traités, l'un d'amitié et de commerce, l'autre d'alliance défensive éventuelle (5).

Le gouvernement français informa l'Angleterre de la conclusion de ces traités, et justifia sa conduite en alléguant que les États-Unis étaient en possession de fait de leur indépendance, et que la France n'avait obtenu aucun avantage exclusif. Le cabinet de Ver-

(1) Martens, 1re édit., t. II, pp. 602, 609; 2e édit., t. IV, pp. 55, 62; Neumann, t. I, p. 372.

* Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 345 et seq.; Linguet, *Considérations;* Mirabeau, *Doutes;* Flassan, *Hist.*, t. VII, pp. 309, 400; Schoell, *Hist.*, t. I, pp. 482 et seq.; Phillimore, *Com.*, v. I, § 164.

** Wheaton, *Hist.*, pp. 348, 349; De Pfau, *Hist. de la campagne des Prussiens en Hollande;* Schoell, *Hist.*, t. I, pp. 492 et seq.; Flassan, *Hist.*, t. VII, pp. 454 et seq.; Cantu, *Hist. univ.*, t. XVII, pp. 519.

(2) Martens, 1re édit., t. III, pp. 127, 133; 2e édit., t. IV, pp. 372, 377.

(3) Martens, 1re édit., t. V, p. 18; 2e édit., t. V, p. 244; Neumann, t. I, p. 454.

(4) Martens, 1re édit., t. V, p. 53; 2e édit., t. V, p. 291; *State papers*, vol. XIII, p. 902.

*** Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 349, 350; Schoell, *Hist.*, t. I, pp. 496 et seq.

(5) Elliot, *The american dip. code*, vol. I, pp. 34, 60; Martens, 1re édit., t. I, pp. 685, 701; t. VII, p. 51; 2e édit., t. II, pp. 587, 605; *State papers*, vol. V, pp. 5, 6.

sailles se plaignait en même temps des obstacles que les croiseurs anglais mettaient au commerce légitime avec la nouvelle république, contrairement au droit des gens et aux stipulations des traités en vigueur. L'Angleterre répondit que le gouvernement français, en ouvrant ses ports aux navires de guerre des États-Unis et à leurs prises, avait, au préjudice du commerce anglais, fourni aux insurgés les moyens d'augmenter leurs armements, et que enfin, dans l'état des relations nouées par la France avec les États-Unis, la rébellion ne pouvait donner des droits plus étendus que ceux d'une guerre légitime *.

Ordonnance française de 1778.

Dans leur traité d'amitié et de commerce de 1778, la France et les États-Unis avaient adhéré à la règle de ***navires libres, marchandises libres***. Le 26 juillet de la même année, une ordonnance française étendit l'application de ce principe à tous les États neutres. Cette ordonnance renfermait en outre de nombreuses dispositions sur les preuves de nationalité et de propriété à fournir par les bâtiments neutres, et reproduisait les prescriptions de l'ordonnance de Louis XIV (1681) relatives aux prises maritimes **.

La neutralité armée.

Au mois de février 1780, l'impératrice de Russie communiqua à l'Angleterre, à la France et à l'Espagne une note dans laquelle étaient consignés les principes destinés à servir de base à la neutralité armée. Ces principes peuvent se résumer ainsi :

1° Les bâtiments neutres pourront naviguer librement de port à port, sur les côtes des nations en guerre ;

2° Les marchandises et les effets appartenant aux sujets des États belligérants seront libres sur les vaisseaux neutres, pourvu qu'ils ne constituent pas de la contrebande de guerre ;

3° L'impératrice de Russie se réfère, quant à la détermination de la contrebande de guerre, aux articles 10 et 11 du traité de commerce conclu par elle avec l'Angleterre en 1766, mais en en étendant les obligations à toutes les puissances en guerre ;

* Guizot, *Vie de Washington;* Guizot, *Correspondance et écrits de Washington ;* Mignet, *Vie de Franklin;* Cauchy, t. II, pp. 242 et seq.; Laboulaye, *Hist. pol. des États-Unis ;* Wheaton, *Hist.* t. I, pp. 353-355; Schoell, *Hist.*, t. I, pp. 444 et seq.; Bancroft, *Hist.;* Botta, *Hist.;* Grahame, *Hist.;* Pitkin, *Civil and pol. hist.;* De Witt, *Hist. de Washington;* Ramsay, *The hist. of amer. rev.;* Mac Gregor., *Hist. and descrip. sketches;* Cantu, *Hist. univ.*, t. XVII, pp. 319 et seq.; Ferrer del Rio, *Hist.*, t. III, pp. 213 et seq.

** Cauchy, t. II, pp. 257, 258 ; Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 357, 358 ; Cantu, *Hist. univ.*, t. XVII, p. 399; Lampredi, *Du commerce*, pp. 223 et seq.; Ortolan, *Règles*, . II, liv. 3, ch. 5, p. 107 ; Cussy, *Phases*, t. I, liv. 1, § 5 ; Lebeau, *Nouv. code*, t. II, pp. 339 et seq.

4° En ce qui caractérise un port bloqué, on n'appliquera cette dénomination qu'à celui qui est cerné par des bâtiments de guerre dont la permanence et la proximité en rendent l'entrée évidemment dangereuse.

Le Danemark et la Suède furent les premières puissances qui se rallièrent à ces principes ; ils notifièrent leur résolution aux États belligérants, et signèrent avec la Russie, l'un le 9 juillet 1780 (1), l'autre le 9 septembre suivant, une convention formelle dite de *neutralité armée,* dont une clause déclarait la Baltique *mare clausum* pour les navires de guerre des États belligérants (2).

L'adhésion des autres puissances maritimes à un semblable pacte était facile à prévoir ; en effet nous voyons y accéder successivement la Hollande (3), les États-Unis d'Amérique, la Prusse (4) et l'Autriche (5) en 1781, le Portugal en 1782 (6), et les Deux-Siciles en 1783 (7).

Pour conjurer les dangers auxquels l'exposait la neutralité armée, l'Angleterre proposa à la Hollande de conclure, sous la médiation de la Russie, un traité particulier basé sur celui de 1674. Ces négociations n'ayant pas abouti, le gouvernement anglais continua d'appliquer aux neutres, pendant toute la durée de la guerre de l'indépendance de ses colonies américaines, les principes d'après lesquels ils s'étaient guidés jusqu'alors, à la seule exception de ceux connus sous le nom de *règle de la guerre de* 1756 (8).

Par le traité de paix qu'elle signa à Versailles en 1783 (9), l'Angleterre reconnut enfin l'indépendance des États-Unis, restitua la Floride et l'île de Minorque à l'Espagne, et céda l'île de Tabago et le Sénégal à la France. Les autres places tombées en son pouvoir dans les Indes orientales furent également restituées. Quant à la libre navigation des neutres, en ce qui concerne l'Angleterre, la France et l'Espagne, la paix de Versailles se borna à confirmer les stipulations consacrées en 1713 par les traités d'Utrecht.

(1) Martens, 1re édit., t. II, p. 103 ; t. IV, p. 357 ; 2e édit., t. III, p. 189.
(2) Martens, 1re édit., t. IV, p. 369.
(3) Martens, 1re édit., t. II, p. 117 ; t. IV, p. 375 ; 2e édit., t. III, p. 215.
(4) Martens, 1re édit., t. II, p. 130 ; 2e édit, t. III, p. 245.
(5) Martens, 1re édit., t. II, p. 171 ; 2e édit., t. III, p. 257.
(6) Castro, t. III, p. 310 ; Martens, 1re édit., t. II, p. 208 ; 2e édit., t. III, p. 263
(7) Martens, 1re édit., t. III, p. 274 ; 2e édit., t. III, p. 267.
(8) Voyez ci-dessus.
(9) Ch. Calvo, t. IV, p. 296 ; Cantillo, p. 586 ; Martens, 1re édit.. t. II, pp. 402, 404 ; 2e édit., t. III, pp. 519, 541 ; *State papers*, vol. I, p. 424.

Les États-Unis, de leur côté, adoptèrent la règle de *navires libres, marchandises libres*, et *navires ennemis, marchandises ennemies*, dans les traités qu'ils signèrent en 1783 et en 1785 (1). Le dernier renferme en outre deux clauses assez importantes, en ce qu'elles ont pour objet de limiter le cercle des opérations militaires en temps de guerre *.

Publicistes les plus célèbres de cette époque.

Au nombre des publicistes de cette cinquième période historique, J.-J. Moser, Lampredi, Galiani, Bentham méritent une mention particulière.

J.-J. Moser.

J.-J. Moser naquit à Stuttgart en 1701 et mourut en 1785. En 1749 il fonda à Hanau une académie pour les jeunes gens qui se destinent à la carrière diplomatique et administrative. Son ouvrage principal a pour titre : *Essai sur le droit des gens le plus moderne des nations européennes, tant en temps de paix qu'en temps de guerre :* ce livre a pour but de mettre les principes généraux du droit des gens en regard des questions et des faits les plus récents se rattachant aux relations internationales des peuples de l'Europe.

Moser, sans s'assujettir à aucun principe, considérait le droit des gens comme la collection des règles établies par la pratique des nations. Discutant l'importance du droit naturel, il établit que, s'il est facile d'en reconnaître les principes, son application pratique échappe à toute démonstration rigoureuse, et que ses règles perdent même de leur valeur intrinsèque en présence des traités ou de l'usage, qui sont à ses yeux les bases fondamentales du droit international.

La tendance purement historique et positive de Moser est tellement marquée, qu'on peut le regarder comme un des plus sincères représentants de l'école historique.

Son fils, F.-C. Moser, de 1731 à 1798, a écrit des ouvrages estimés sur les mêmes matières.

Lampredi.

Lampredi naquit en Italie en 1761 et mourut en 1836. Son travail le plus important est intitulé : *Juris naturæ et gentium*

(1) Elliot, vol. I, p. 168; vol. II, p. 334; Martens, 1re édit., t. II, pp. 328, 566; t. VII, p. 52; 2e édit., t. III, p. 565; t. IV, p. 37; *State papers*, v. XV, p. 885.

* Cauchy, t. II, pp. 260 et seq.; Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 358 et seq.; Lampredi, *Du com.*, pp. 530 et seq.; Goertz, *Mémoire sur la neutralité armée;* Flassan, *Hist.*, t. VII, pp. 266 et seq.; Schoell, *Hist.*, t. I, p. 463 et seq.; Phillimore, *Com.*, v. III. § 186; Gessner, pp. 39 et seq.; Heffter, § 152; Ortolan, *Règles*, t. II, liv. 3, ch. 5, pp. 157 et seq.; Klüber, *Droit*, §§ 303 et seq.; Manning, pp. 257 et seq.; Cussy, *Phases*, t. II, liv. 2, ch. 7, pp. 30 et seq.; Cantu, *Hist. univ.*, t. XVII, p. 399.

(*Du droit de la nature et des gens*). Il y traite de questions relatives aux droits des belligérants et des neutres.

Nous n'avons de Galiani, contemporain de Lampredi, qu'une critique de l'ouvrage de son compatriote. Galiani.

De 1786 à 1789, un des écrivains anglais les plus célèbres, Bentham, a publié, dans l'ordre d'idées qui constitue son système utilitaire, divers fragments sur des questions de droit international. Il est, de plus, l'auteur d'un projet de paix perpétuelle, dont la réalisation a été tentée par de nombreuses societés qui se sont formées tout exprès en Angleterre et aux États-Unis. Bentham naquit en 1749 et mourut en 1832 *. Bentham.

Au nombre des ouvrages, les plus importants de cette époque, sur le droit international, nous mentionnerons encore : *Les principes du droit des gens*, par J.-J. Neyron, 1783; *Le droit des gens européens en temps de paix*, par C.-T. Gunther, 1787-1792; *Le code du droit des gens le plus moderne* (*Codex juris gentium recentissimi*) de F.-A.-W. Wench, 1781-1796; *Le corps académique du droit public* (*Corpus juris publici academicum*) de Schmatz, 1774, augmenté par Hommel en 1794. Neyron. Gunther. Wench. Schmatz.

SIXIÈME ÉPOQUE. — DEPUIS LA RÉVOLUTION FRANÇAISE JUSQU'A LA PAIX DE PARIS ET AUX TRAITÉS DE VIENNE. — 1789-1815.

La révolution française ébranla les relations internationales de tous les États européens, et fit sentir son influence jusqu'au delà des mers, chez les États américains. Conséquences de la révolution française sur les relations internationales.

La première question politique qu'elle souleva entre la France et ses voisins fut celle du droit d'intervention dans les affaires intérieures et les changements de gouvernement des nations indépendantes. Énumérer ici en détail les luttes gigantesques qui ont ensanglanté l'Europe depuis la fin du dernier siècle jusqu'aux premières années de celui-ci, analyser les uns après les autres les nombreux traités qui ont marqué comme autant d'étapes les grandes guerres de l'Empire, ce serait étendre démesurément et

* Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 307 et seq.; Cauchy, t. II, pp. 268-294, 358-360; Cantu, *Hist. univ.*, t. XVIII, pp. 178, 642; Manning, pp. 37-41; Phillimore, *Com.*, v. I, préf., p. xiv; Cussy, *Phases*, t. 1, pp. 320, 321; Halleck, ch. 1, § 24; Martens, *Précis*, §§ 13, 14; Martens, *Guide*, pp. 373 et seq.; Klüber, *Droit*, pp. 419 et seq.; *New American cyclopædia*.

dépasser même le cadre de cette esquisse historique. Nous nous renfermerons donc dans le cercle des faits essentiels, des principes généraux et des traités qui ont clos définitivement la période des combats.

Le commerce et le droit international maritime ressentirent, dès l'origine de la lutte, le contre-coup des guerres occasionnées par la révolution de 1789. L'Angleterre et les alliés, ne pouvant dominer le mouvement qui menaçait d'embraser le continent, crurent que le meilleur moyen de combattre les idées nouvelles et d'en empêcher l'extension au dehors était de prendre la république par la famine, en interdisant à tous les navires l'accès des ports de France. Pour répondre à ces violences, la Convention nationale, en 1793, rendit un décret portant que, comme les alliés ne respectaient pas le pavillon neutre, elle autorisait les armateurs français à capturer et à conduire dans les ports de la république tous les navires neutres chargés soit de provisions appartenant à des neutres et destinés à des ports ennemis, soit de marchandises appartenant aux ennemis. Les effets de ce décret devaient cesser dès que les alliés auraient adopté une conduite plus conforme aux saines notions de la justice et de l'équité *.

Discussion entre le gouvernement des États-Unis de l'Amérique du Nord et le gouvernement français.

Pendant sa lutte contre la France, l'Angleterre ayant remis en vigueur la *règle de la guerre de 1756,* les croiseurs britanniques s'étaient emparés de plusieurs cargaisons françaises embarquées sous pavillon nord-américain. Lorsque la France insista auprès du gouvernement de Washington pour qu'il s'opposât à ces violences et fît respecter les priviléges de son pavillon, celui-ci soutint que l'Angleterre, en agissant comme elle le faisait, obéissait à sa propre législation, et que dès lors les États-Unis n'avaient pas le pouvoir de s'opposer aux mesures qui atteignaient le commerce français.

La discussion infructueuse engagée à ce sujet amena en 1796 le Directoire à rendre un nouveau décret, qui déclarait de bonne prise toutes les cargaisons neutres ou ennemies capturées sous pavillon des États-Unis par les corsaires français **.

* Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 1 et seq.; Gessner, pp. 34 et seq.; *Parl. hist. of England*, v. XXX ; Mignet, *Hist. de la Révol.;* Thiers, *Hist. de la Révolution ;* Lacretelle, *Hist. de la Révolution ;* Jomini, *Les guerres de la Révolution.*

** Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 47 et seq.; Ortolan, *Règles*, t. II, liv. 3, ch. 5, pp. 143 et seq.

Vers le même temps un débat du même genre et non moins important pour les droits des neutres s'éleva entre le gouvernement prussien et celui des États-Unis. Le traité du 11 juillet 1799 (1), qui y mit fin, consacra de nouveau la règle de *navires libres, marchandises libres* *.

Les États-Unis de l'Amérique du Nord et la Prusse. — Le droit des neutres.

Vers la fin du siècle dernier, la Russie proposa au Danemark, à la Prusse et à la Suède de conclure un traité pour renouveler la neutralité armée de 1780. Le gouvernement russe s'appuyait principalement sur ce que les nations du Nord devaient se défendre à outrance contre les agressions du genre de celle dont la frégate danoise *Freya* avait été victime. A la suite d'actives négociations et de divers incidents, les quatre États parvinrent à s'entendre et conclurent entre eux des traités séparés, qui constituèrent une sorte de quadruple alliance.

La Grande-Bretagne et les puissances de la Baltique.—Visite des navires marchands sous convoi de vaisseaux armés neutres.

L'Angleterre, assimilant la conclusion de ces traités à un acte d'agression, décréta l'embargo sur les navires russes, suédois et danois, et notifia en même temps aux cours de Copenhague et de Stockholm que les principes de 1780, qu'on prétendait rétablir, étant contraires à ses intérêts les plus chers, la Grande-Bretagne n'en tolérerait pas l'application. Les faits suivirent aussitôt la menace : une escadre anglaise se rendit dans la Baltique pour détruire de vive force la quadruple alliance; le 2 avril 1801, Copenhague était bombardé, la flotte du Sund amarinée, et le Danemark, forcé de signer un armistice, renonçait aux principes de la neutralité armée (2). L'empereur de Russie, Paul I[er], étant mort peu de temps après, le gouvernement anglais conclut avec son successeur et avec le roi de Suède un armistice, qui, au mois de juin 1801 (3), fut transformé à Saint-Pétersbourg en un traité définitif de paix, auquel les cours de Copenhague et de Stockholm accédèrent, l'une au mois d'octobre de la même année, l'autre en mars 1802 (4) **.

(1) Elliot, v. I, p. 356; Martens, *Suppl.*, 1re édit., t. II, p. 227; 2e édit., t. VI, p. 668.

(*) Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 55 et seq.; Cauchy, t. II, pp. 303, 304.

(2) Martens, *Suppl.*, 1re édit., t. II, p. 454; 2e édit., t. VII, p. 238.

(3) Martens, *Suppl.*, 1re édit., t. II, p. 476; 2e édit., t. VII, pp. 260, 269; Herstlet, *Complete collection*, vol. I, p. 208; *State papers*, v. I, p. 416.

(4) Martens, *Suppl.*, 1re édit., t. III, pp. 193, 196; 2e édit., t. VII, pp. 273, 276; Herstlet, v. I, p. 204.

** Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 176 et seq.; Cauchy, t. II, pp. 301, 302, 339 et seq.; Gessner, pp. 44 et seq.; Ortolan, *Règles*, t. II, liv. 3, ch. 5, pp. 151 et seq.; Thiers, *Hist. du Consulat*, t. III.

Traités de Paris de 1814 et de 1815.

La révolution française avait changé en peu d'années la face de l'Europe. Le système créé par les traités des Westphalie et d'Utrecht n'existait plus. Les vieilles républiques de Hollande, de Venise et de Gênes avaient disparu; les Bourbons avaient été forcés d'abdiquer en Espagne et à Naples; la maison de Bragance, expulsée de Lisbonne, s'était établie au Brésil; l'ancien empire germanique avait fait place à la confédération du Rhin; enfin les colonies espagnoles d'Amérique s'étaient constituées en États indépendants.

L'Europe à cette époque était moralement obligée de s'opposer aux prétentions de l'empire français à la monarchie universelle. Le vrai mobile des puissances alliées dans leur coalition contre le formidable pouvoir concentré entre les mains de Napoléon Ier et de sa famille se manifesta clairement dans les traités de Paris du 30 mai 1814 et du 20 novembre 1815 (1). Par ces traités, destinés à régler et à fixer la situation territoriale des divers États européens, la France fut réduite aux limites qu'elle avait en 1690.

Le premier article secret du traité du 30 mai 1814 déclarait que l'Autriche, l'Angleterre, la Prusse et la Russie se réservaient la libre disposition des territoires auxquels la France avait renoncé par l'article 3 du traité patent; le deuxième article secret portait que le roi de Sardaigne acquerrait la république de Gênes; enfin l'article 4 décidait que les pays situés sur la rive gauche du Rhin et incorporés à la France depuis 1791 serviraient à agrandir le territoire de la Hollande et à indemniser la Prusse et les autres États de l'Allemagne *.

(1) De Clercq, t. II, pp. 405, 410, 414, 433, 629, 635, 637, 642, 651, 653, 661, 675, 682; Martens, *Nouv. recueil*, t. I, pp. 701, 706, 710; t. II, pp. 1, 18, 42, 206, 208, 210, 211, 213, 215, 219, 223, 431, 652, 656, 663, 668, 676, 682, 692, 695, 707, 717, 734, 740; t. III, pp. 304, 323, 406; t. IV, p. 186; *Nouv. suppl.*, t. I, pp. 329, 330; Ch. Calvo, t. V, p. 248; t. VI, p. 110; Neumann, t. II, pp. 457, 462, 480; t. III, pp. 41, 43, 50, 58, 61, 67, 75, 82, 84, 87, 99; Herstlet, vol. I, pp. 44, 246, 276, 298; Angeberg, *Le congrès*, pp. 151, 156, 161, 176, 177, 179, 182, 206, 1487, 1538, 1547, 1553, 1568, 1580, 1595, 1604, 1607, 1616, 1629, 1636, 1640; Angeberg, *Italie*, p. 131; Cantillo, pp. 730, 734; Castro, t. IV, p. 474; t. V, p. 240; Elliot, vol. II, p. 183; *State papers*, vol. I, pp. 151, 177, 254, 1099; vol. II, pp. 484, 488, 491, 493, 495, 497, 510, 941; *Documents pour l'hist. des rel. dipl. de la Russie*, t. I, p. 3; t. II, pp. 3, 13, 19, 29, 77, 109, 129, 147, 161, 177; *Savoie*, t. IV, p. 1, 178.

* Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 106 et seq.; Schoell, *Hist.*, t. III, pp. 355 et seq., 530 et seq.; Thiers, *Le Consulat et l'Empire*, t. XVIII, p. 160; Guizot, *Mémoires*, t. I, pp. 1 et seq.; Lacretelle, *Hist. de France sous la Rest.*, t. I, pp. 361 et seq.; Capefigue, *Le congrès de Vienne*, t. I, pp. CIX et seq.; Klüber, *Acten*; Lanfrey, *Hist. de Napoléon*; Bulwer, *Essai sur Talleyrand*, pp. 266-268.

Congrès et traités de Vienne.

C'étaient là toutefois de simples bases pour le rétablissement de la paix en Europe. On réserva à un congrès, qui devait se réunir à Vienne, le soin d'adopter les mesures nécessaires pour donner à cette paix toute la stabilité possible. La première pensée des quatre grandes puissances alliées fut de disposer, sans consulter aucun des autres États représentés au congrès, des territoires enlevés à la France; mais on s'aperçut bientôt des difficultés inextricables contre lesquelles on aurait à lutter, si l'on persévérait dans cette voie; aussi se décida-t-on à constituer un comité de direction composé des représentants de l'Autriche, de l'Espagne, de la France, de la Grande-Bretagne, du Portugal, de la Prusse, de la Russie et de la Suède. Ce comité général délégua à trois sous-comités la mission spéciale de régler les affaires de l'Italie et de la Suisse, et de procéder à l'organisation de la confédération germanique (1) *.

Incorporation d'une partie de la Saxe à la Prusse.—Reconnaissance du partage de la Pologne.

Une des premières questions dont le congrès de Vienne eut à s'occuper fut celle de l'incorporation de la Saxe à la Prusse. A cette occasion le représentant de la Grande-Bretagne déclara que si cette incorporation était indispensable à la reconstruction de la monarchie prussienne, son gouvernement y accèderait, mais qu'il s'y opposerait de toutes ses forces, si elle avait uniquement pour but d'accorder à la Prusse une compensation pour le dernier partage de la Pologne.

Le représentant prussien s'attacha à démontrer la nécessité et l'utilité de cette incorporation, en invoquant à la fois les principes généraux du droit des gens et l'intérêt politique de l'Allemagne, tout à fait d'accord avec celui de la Saxe elle-même (2).

Les complications que suscita cette question de l'absorption de la Saxe et de la Pologne devinrent telles qu'on put croire un instant à la rupture du congrès, et que l'Autriche, l'Angleterre et la France durent, par une alliance secrète signée le 3 janvier 1815, se liguer entre elles pour combattre au besoin par les armes les prétentions excessives de la Prusse et de la Russie (3).

(1) Martens, *Nouv. suppl.*, t. I, p. 334; Neumann, t. II, p. 491; Angeberg, *Italie*, p. 134.

* Capefigue, *Le congrès de Vienne*, t. I; Wheaton, *Hist.*, t. II, p. 110; Schoell, *Hist.*, t. III, pp. 373 et seq.; Klüber, *Acten*; Klüber, *Übersicht*; De Pradt, *Du congrès de Vienne*; Guizot, *Mémoires*, t. I, ch. 3; Lacretelle, *Hist. de France sous la Rest.*, t. I, pp. 288 et seq.; Cantu, *Hist. univ.*, t. XVIII, pp. 335 et seq.

(2) Martens, *Nouv. suppl.*, t. I, pp. 356, 361; Angeberg, *Congrès*, pp. 371, 401, 505, 531, 540; Angeberg, *Pologne*, p. 638.

(3) De Clercq, t. II, p. 447; Martens, *Nouv. suppl.*, t. I, p. 368; Neumann, t. II, p. 494; Angeberg, le *Congrès*, p. 589; Angeberg, *Pologne*, p. 642.

Le rétablissement du royaume de Pologne éveillait toutes les sympathies de l'Angleterre, de la France et de l'Autriche. De leur côté, les plénipotentiaires russes s'efforcèrent d'en démontrer l'impossibilité, et déclarèrent que leur gouvernement s'occupait sérieusement et ne cesserait de s'occuper d'améliorer le sort du peuple polonais.

Ces déclarations eurent pour résultat que le congrès de Vienne confirma les partages antérieurs de la Pologne, et adjugea à la Russie le grand duché de Varsovie, auquel l'empereur Alexandre octroya la constitution de novembre 1815 (1).

Quant à la question de la Saxe, elle fut résolue par un terme moyen. Le royaume de Prusse fut rétabli dans la situation qu'il occupait avant la guerre de 1806, et les États saxons furent partagés entre leur ancien souverain et la Prusse (2)*.

La ville de Cracovie.

L'acte final du congrès de Vienne, en même temps qu'il confirmait le partage de la Pologne, décida que la ville de Cracovie avec son territoire demeurerait complètement libre, indépendante et neutre, sous la protection commune de la Russie, de l'Autriche et de la Prusse. Cette disposition anormale ne devait pas subsister longtemps; au milieu des complications qu'entraînèrent à leur suite les soulèvements successifs de la Pologne, l'indépendance de Cracovie fut plusieurs fois mise en question, et, malgré les protestations de l'Angleterre et de la France, l'Autriche finit par s'incorporer le territoire dont elle s'était, en 1815, engagée à garantir la liberté et la neutralité (3)**.

(1) De Clercq, t. II, pp. 487, 495; Martens, *Nouv. recueil*, t. II, pp. 225, 236; t. IV, p. 127; *Nouv. suppl.*, t. I, pp. 338, 351, 377; t. III, p. 35; Angeberg, *Le congrès*, pp. 265, 280, 350, 379, 393, 406, 450, 540, 1146, 1154; Angeberg, *Pologne*, pp. 604, 613, 620, 636, 644, 652, 662; Neumann, t. II, pp. 577, 596; *Russie*, t. I, pp. 261, 281; *State papers*, v. II, p. 56.

(2) De Clercq., t. II, p. 516; Martens, *Nouv. recueil*, t. II, pp. 151, 272, 286, 287; Neumann, t. II, pp. 622, 653; Angeberg, *Le congrès*, pp. 1191, 1215; *Russie*, t. I, pp. 133, 333.

* Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 110 et seq., 115, 116; Klüber, *Acten*; Schoell, *Hist.*, t. III, pp. 383 et seq., 394 et seq.; Capefigue, *Le congrès de Vienne*, t. I, pp. XLVIII et seq.; Lacretelle, *Hist. de France sous la Rest.*, t. I, pp. 294 et seq., 298, 300; De Pradt, *Du congrès de Vienne*; Cantu, *Hist. univ.*, t. XVIII, pp. 340, 341; Beaumont-Vassy, *Hist.*, t. II, pp. 210, 211; t. VI, pp. 14 et seq.

(3) De Clercq, t. II, p. 506; Martens, *Nouv. recueil*, t. II, p. 251; Neumann, t. II, p. 586; Angeberg, *Pologne*, p. 675; Angeberg, *Le congrès*, p. 1165; *State papers*, v. II, p. 56; *Russie*, t. I, p. 309.

** Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 128 et seq.; Klüber, *Acten*; Schoell, *Hist.*, p. 397;

Avant la réunion du congrès de Vienne, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie étaient convenues que l'empire des Habsbourgs serait rétabli intégralement tel qu'il était en 1805. Pour rendre effectives sous ce rapport les stipulations du traité de Tœplitz de 1813 (1), le congrès de Vienne restitua à l'Autriche tous les territoires qu'elle avait dû céder à la France par les traités de Campo-Formio, 1797 (2), de Lunéville 1801 (3), de Presbourg, 1805 (4), de Fontainebleau, 1807 (5), et de Vienne, 1809, à l'exception de la Belgique et de ses anciennes possessions dans la Souabe. On lui rendit également tous les territoires qui ont formé depuis le royaume Lombard-Vénitien, y compris les vallées de la Valteline, de Bormio et de Chiavenna (6). Le congrès de Vienne et l'Italie.

Les duchés de Parme, de Plaisance et de Guastalla furent cédés à l'archiduchesse Marie Louise, avec réversion et succession de droits en faveur de la maison d'Autriche. Le duché de Modène retourna à l'archiduc François d'Este, et ceux de Massa et de Carrara à l'archiduchesse Marie Béatrix d'Este avec des droits pareils de réversion et de succession en faveur de l'Autriche. Enfin le duché de Lucques fut donné à l'infante Marie Louise et à ses descendants, et celui de Toscane à l'archiduc Ferdinand d'Autriche (7).

Les traités de Vienne rendirent le royaume de Naples à Ferdinand IV, avec le titre de roi des Deux-Siciles (8)

Capefigue, *Le congrès de Vienne*, t. I, pp. LXXIX, CXXXIII; Twis, *Peace*, § 31; Beaumont-Vassy, *Hist.*, t. VI, ch. 19.

(1) Martens, *Nouv. recueil*, t. I, pp. 596, 607; Neumann, t. II, pp. 372, 379; Angeberg, *Le congrès*, pp. 50, 55; *State papers*, v. I, p. 104.

(2) De Clercq, t. I, pp. 335, 343; Martens, 1re édit., t. VII, p. 208; 2e édit., t. VI, p. 420; Neumann, t. I, p. 576.

(3) De Clercq, t. I, p. 424; Martens, 1re édit., t. VII, p. 538; 2e édit., t. VII, p. 296; Neumann, t. II, p. 1, 16.

(4) De Clercq, t. II, p. 145; Martens, *Suppl.*, 1re édit., t. IV, p. 212; 2e édit., t. VIII, p. 388; Neumann, t. II, p. 185.

(5) De Clercq, t. II, p. 228; Martens, *Suppl.*, 1re édit., t. IV, p. 468; 2e édit., t. VIII, p. 697; Neumann, t. II, pp. 236, 239.

(6) Martens, *Nouv. recueil*, t. V, p. 55; *Nouv. suppl.*, t. I, p. 427; Angeberg, *Italie*, pp. 159, 162; Angeberg, *Le congrès*, p. 1046; Neumann, t. II, pp. 505, 537; *State papers*, v. II, p. 906.

(7) Martens, *Nouv. recueil*, t. II, p. 468; t. V, p. 39; Neumann, t. II, p. 523; Angeberg, *Italie*, pp. 160, 165; Angeberg, *Le congrès*, p. 1018.

(8) Angeberg, *Le congrès*, pp. 1065, 1126; Angeberg, *Italie*, pp. 171, 200; Martens, *Nouv. recueil*, t. IV, pp. 275; t. V, pp. 45, 293; Neumann, t. II, pp. 561, 634; *State papers*, v. II, pp. 297, 472, 1073.

Le roi de Sardaigne rentra en possession du Piémont et de la Savoie, augmentés de la république de Gênes (1)*.

Belgique et Hollande.

La réunion des provinces belges au grand-duché du Luxembourg et à la Hollande constitua le nouveau royaume des Pays-Bas (2)**.

Constitutions de la confédération germanique et de la confédération suisse, et autres questions résolues par le congrès de Vienne.

Le congrès de Vienne compléta son œuvre de reconstruction en élaborant la constitution de la Confédération germanique et celle de la Confédération suisse (3).

Après l'accomplissement de cette première partie de leur tâche, les plénipotentiaires réunis à Vienne résolurent plusieurs questions fort importantes de droit international. Nous mentionnerons : 1° la fixation du rang et la classification des ministres publics; 2° l'abolition de la traite des nègres; et 3° la libre navigation des fleuves traversant les territoires de plusieurs États différents (4)***.

Publicistes de cette époque. G.-F. de Martens.

Georges Frédéric de Martens, qui fut d'abord professeur de droit à Gœttingue, puis conseiller d'État du royaume de Westphalie sous le règne de Jérôme Bonaparte, et enfin ministre du Hanovre près la diète de la Confédération germanique, publia, en 1785,

(1) De Clercq, t. II, pp. 477, 478, 527, 691; *Savoie*, t. IV, pp. 45, 54, 59, 62, 63, 71, 73, 152, 169, 234; Martens, *Nouv. recueil*, t. II, pp. 130, 175, 195, 298, 306; Martens, *Nouv. suppl.*, t. I, pp. 445, 447, 453, 464, 468; t. II, p. 262; Martens-Samwer, t. II, p. 41; Angeberg, *Italie*, p. 149; Angeberg, *Le congrès*, pp. 987, 1052, 1141, 1209, 1313, 1518; Neumann, t. II, pp. 542, 641, 647, 670; t. III, p. 25; *State papers*, v. II, pp. 469, 505, 1068; *Russie*, t. I, pp. 77, 467, 477.

* Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 172, 173; Klüber, *Acten ;* Schoell, *Hist.*, t. III, pp. 401 et seq.; Capefigue, *Le congrès de Vienne*, t. I, pp. LXII et seq., LXXX et seq.; Lacretelle, *Hist. de la France sous la Rest.*, pp. 302 et seq.; Cantu, *Hist. univ.*, t. XVIII, pp. 345 et seq.; Baumont-Vassy, *Hist.*, t. V, pp. 3 et seq.

(2) Martens, *Nouv. recueil*, t. II, pp. 140, 290, 660, 662; Martens, *Nouv. suppl.*, t. I, p. 376; Neumann, t. III. p. 46; Angeberg, *Le congrès*, pp. 928, 1204, 1487; Herstlet, v. IV, p. 371; *State papers*, v. II, pp. 378, 466, 846, 983.

** Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 177, 178; Klüber, *Acten;* Schoell, *Hist.*, t. III, pp. 410 et seq.; Capefigue, *Le congrès de Vienne*, t. I, pp. LIX, LX; Lacretelle, *Hist. de la France sous la Rest.*, t. I, p. 307 ; Cantu, *Hist. univ.*, t. XVIII, p. 344; Beaumont-Vassy, *Hist.*, t. I, pp. 19 et seq.

(3) De Clercq, t. II, pp. 456, 533; Martens, *Nouv. recueil*, t II, pp. 138, 157, 170, 173; t. IV, pp. 168, 173; Martens, *Nouv. suppl.*, t. I, p. 374; Neumann, t. II, pp. 508, 555, 638 ; Angeberg, *Le congrès*, pp. 934, 1251 ; *State papers*, v. II, p. 142; v. III, p. 803; *Russie*, t. I, pp. 91, 117, 447, 461.

(4) De Clercq, t. II, pp. 450, 455 ; Martens, *Nouv. recueil*, t. II, pp. 432, 434, 449; *State papers*, v. II, pp. 179, 472 ; v. III, 971.

*** Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 132 et seq , 178 et seq.; Klüber, *Acten;* Schoell, *Hist.*, t. III, pp. 403 et seq., 427 et seq., 450 et seq., 454 et seq.; Capefigue, *Le congrès de Vienne*, t. I, pp. LVII, LX; Cantu, *Hist. univ.*, t. XVIII, pp. 340, 341 et seq.: Martens, *Précis*, § 150 *b.*; Hautefeuille, *Hist.*, p. 302.

ses *Primæ lineæ juris gentium Europæarum pratici* (Esquisse du droit des gens pratique de l'Europe), qui ont servi de base au *Précis du droit des gens moderne de l'Europe, fondé sur les traités et l'usage*. Quoique ce livre ait paru quelques années avant la révolution française, il doit figurer parmi les publications notables de la période dont nous nous occupons, en raison des liens étroits qui le rattachent aux autres ouvrages sur le droit international que son auteur a publiés du temps du premier empire, et au nombre desquels nous citerons notamment le *Cours diplomatique*, paru en 1801, comprenant l'ensemble des documents officiels et des conventions internationales émanés des puissances européennes et des États-Unis; un *Traité sur les corsaires*, et une *Histoire des événements relatifs aux différends entre les puissances européennes*.

Le livre de Martens a longtemps été regardé comme le traité le plus complet du droit des gens, tel qu'il est admis par les États de l'Europe (1). Il a eu de nombreuses éditions; il a été traduit dans presque toutes les langues et commenté par les plus éminents publicistes, qui ont apprécié la justesse de ses opinions et l'importance de ses informations, puisées tant dans les ouvrages des auteurs précédents que dans les documents publics existants.

Depuis la première édition du *Précis* de Martens (1788), le droit des gens a subi des modifications essentielles; l'œuvre du jurisconsulte allemand offrirait donc de grandes lacunes, si un de ses plus récents commentateurs, M. Charles Vergé (auteur des *Diplomates et publicistes*), ne l'avait complété dans une nouvelle édition (Paris, 1858) par une savante introduction et des notes, dans lesquelles, exposant les doctrines des publicistes contemporains, il examine le droit des gens avant et depuis 1789, et met ainsi l'œuvre de Martens en quelque sorte au courant des événements de nos jours. Une seconde édition ainsi annotée par M. Ch. Vergé a paru en 1864.

Kant, le philosophe de Kœnigsberg, auteur de la *Critique de la raison pure* (1724-1804), fit l'application des principes généraux de sa philosophie aux questions du droit des gens; mais son système, essentiellement subjectif, devait le conduire, dans la sphère du droit international, à des conclusions rien moins que pra- Kant.

(1) Voir le système de Martens, livre 1.

tiques, également contraires à l'expérience et à l'histoire. Ainsi, par exemple, si l'on peut à un certain point de vue condamner avec lui la guerre comme un moyen digne des peuples barbares, ne serait-ce pas se bercer d'une vaine illusion que d'espérer, dans l'état actuel des choses, la réalisation de l'idéal de paix perpétuelle dont il nous trace le tableau et dont l'heure ne semble pas encore près de sonner (1)?

Azuni. C'est en 1785 que Dominique Albert Azuni publia son ***Sistema universale dei principii del diritto maritimo dell' Europa*** (Système universel de principes du droit maritime de l'Europe), ouvrage d'une assez grande valeur; il a été traduit en français en 1797, et en anglais en 1806.

Koch. Koch, né en Alsace en 1737 et mort en 1813, représente la tendance historique que prirent à cette époque les études du droit des gens. Son *Abrégé de l'histoire des traités de paix* date de 1796.

Savigny. Savigny, né à Francfort-sur-le-Mein en 1779, est le chef de l'école historique des jurisconsultes allemands. Dévoué à l'étude du droit romain, il en suit pas à pas les progrès et en retrace admirablement la situation au moyen âge et l'influence dans les temps modernes. Dans toutes les questions de droit des gens qu'il aborde, il s'attache beaucoup plus à l'antécédent historique qu'à l'idée ou au principe qui en est le fondement. Ses principaux ouvrages sont: un *Traité de la possession*, publié en 1803; une *Histoire du droit romain au moyen âge*, parue en 1815, et un *Traité du droit de succession* (1822).

Mackintosh. A côté de ces publicistes, on peut encore citer sir James Mackintosh, publiciste anglais, qui publia en 1797 un discours sur *le droit de la nature et des gens;*

Ramon Lazaro de Dou y de Bassols. Ramon Lazaro de Dou y de Bassols, auteur d'un ouvrage intitulé: *Institutions du droit public général* (*Institutiones del derecho publico general*), publié en 1802;

Rayneval. Gérard de Rayneval, qui a publié en 1803 les *Institutions du droit de la nature et des gens;*

Horne. Thomas Hartwell Horne, auteur d'un *Compendium des déci-*

(1) En 1853, M. Jules Barni a publié une traduction des œuvres de Kant, parmi lesquelles nous devons mentionner ici les *Éléments métaphysiques de la doctrine du droit* et l'*Essai philosophique sur la paix perpétuelle*. M. Barni a fait précéder la traduction de ces derniers ouvrages d'une introduction analytique et critique, dans laquelle il éclaircit la dialectique et la phraséologie souvent obscures du célèbre philosophe allemand.

sions de l'Amirauté et d'un *Traité sur la diplomatie*, publiés vers 1803;

J. Jouffroy, qui a publié en 1806 un livre sur le *Droit des gens maritime universel;* Jouffroy.

John E. Hall, qui fit paraître à Baltimore en 1809 un traité sur la *Pratique de l'Amirauté (Admiralty Practice);* Hall.

Warden, consul des États-Unis en France en 1815, et auteur d'un *Essai sur les Consuls*, qui a été traduit en français par Barrère; Warden.

De Flassan, à qui l'on doit une *Histoire générale de la diplomatie française* (1811) et une *Histoire du congrès de Vienne* (1814); De Flassan.

Robert Plummer Ward, auteur d'une *Histoire du droit des gens en Europe* (*History of the law of nations in Europe*) *depuis les temps des Grecs et des Romains jusqu'à l'époque de Grotius*, publiée en 1795; Ward.

J. N. Tetens, publiciste danois, qui a écrit (1805) sur les *Droits réciproques des belligérants;* Tetens.

F. J. Jacobson, qui publiait en 1806 un *Manuel du droit maritime pratique* (*Handbuch über das praktische seerecht*), et en 1815, à Baltimore, un livre sur le *Droit maritime de guerre et de paix* (*Seerecht des Kriegs und des Friedens*), dont une traduction anglaise a été publiée par William Frick, à Baltimore, en 1818; Jacobson.

Le comte Merlin de Douai, auteur du *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, paru pour la première fois em 1811 et beaucoup augmenté depuis; Merlin de Douai.

Marin, qui a publié un livre du *Droit naturel et des gens* (*Derecho natural y de gentes*), en 1800; Marin.

Robinson, à qui l'on doit un recueil de lois maritimes sous le titre de : *Collectanea maritima*, publié à Londres en 1801*. Robinson.

Pour la période de 1789 à 1815, l'attention doit se fixer tout particulièrement sur les décisions et les jugements des tribunaux en matière de droit des gens. Outre que ces sentences judiciaires constituent en quelque sorte la base d'une jurisprudence internationale, elles reposent généralement sur des considérants de l'ordre le plus élevé et créent ainsi des précédents d'une très-grande valeur. Décisions et jugements des tribunaux.

* Wheaton, *Hist.*, t. II, § 42; Cauchy, t. II, pp. 357-362; Halleck, ch. 1, § 27; Cussy, *Phases*, t. I, pp. 321, 322; Manning, pp. 38-41; Martens, *Précis*, § 14; Martens, *Guide*, t. I, pp. 373 et seq.; Klüber, *Droit*, pp. 419 et seq.; Phillimore, *Com.*, préf., vol. I, pp. 14, 15; *New American cyclopædia;* Alcorta, t. I, p. 329.

SEPTIÈME ÉPOQUE. — DEPUIS LE CONGRÈS DE VIENNE JUSQU'A NOS JOURS — 1815-1880.

Faits qui signalent cette époque.

A l'issue du congrès de Vienne, l'Europe entière, exténuée pour ainsi dire par les grandes guerres de la révolution française et du premier empire, entra dans une ère de calme et de tranquillité. Toutefois l'impulsion vers le rétablissement des anciennes monarchies était donnée, et l'on ne devait pas tarder à en subir la conséquence. Le temps des conquêtes et des guerres internationales semblait passé; mais la lutte et les rivalités d'influence allaient bientôt renaître en se transportant sur un autre terrain : celui de l'administration intérieure des États, du développement des institutions politiques et du droit réclamé par les peuples de prendre une part plus ou moins directe au gouvernement qui préside à leurs destinées.

La Sainte Alliance.

Le premier fait notable qui caractérise cette septième époque historique, c'est la conclusion entre les monarques d'Autriche, de Prusse et de Russie du célèbre traité dit de la Sainte Alliance (1). Ce traité, signé à Paris le 26 septembre 1815 par l'empereur d'Autriche François II, le roi de Prusse Frédéric-Guillaume III et l'empereur de Russie Alexandre I[er], personnellement, sans le concours d'aucun plénipotentiaire, reçut le 19 novembre 1815 (2) l'adhésion du roi de France Louis XVIII, et successivement celle de presque tous les autres souverains de l'Europe. Le prince régent de la Grande-Bretagne refusa seul d'envoyer une adhésion formelle par la raison que la Sainte Alliance avait été conclue directement entre les souverains et que la constitution anglaise exige que les traités soient contresignés par un ministre responsable. La Sainte Alliance, comme le fait remarquer avec raison le baron F. de Cussy, est la morale chrétienne appliquée au gouvernement et à la politique à observer entre les souverains; c'est moins un véritable traité qu'un manifeste consacrant la détermination des princes signataires de ne prendre à l'avenir pour règle de leur conduite, soit dans l'administration de leurs États, soit

(1) De Clercq, t. II, p 629; Martens, *Nouv. recueil*, t. II, p. 656; Neumann, t. III, p. 41; *Russie*, t. II, p. 3; Angeberg, *Le congrès*, p. 1547.

(2) De Clercq, t. II, p. 630; Neumann, t. III, p. 66; *Russie*, t. II, p. 9; Angeberg. *Le congrès*, p. 1549.

dans leurs relations politiques avec les autres gouvernements, que les préceptes de la religion chrétienne, préceptes de justice, de charité et de paix. L'histoire des temps modernes montre suffisamment que cette proclamation de principes abstraits n'a pesé que bien faiblement sur l'esprit des souverains qui l'ont lancée dans le monde, et n'a eu d'ailleurs aucune influence bienfaisante ni sur la politique intérieure des États, ni sur le développement du droit des gens (1) *.

Alliance perpétuelle du 20 novembre 1815 entre l'Angleterre, l'Autriche, la Prusse et la Russie.—Son but.

Les signataires de la Sainte Alliance comprirent sans doute ce que laissait à désirer un pacte plus théorique que pratique, n'ayant aucun but précis, ne reposant sur aucun lien réciproque, n'impliquant aucune obligation synallagmatique, et dont l'inobservation ou la violation échappait forcément à toute sanction. Dès le 20 novembre 1815, après avoir imposé à la France la seconde paix de Paris, le paiement d'une forte contribution de guerre, l'occupation temporaire d'une portion de son territoire et la liquidation des réclamations de ses créanciers étrangers, les puissances alliées se mirent en devoir, en effet, d'asseoir sur une base plus solide l'œuvre de reconstruction qui leur avait coûté tant d'efforts et de sacrifices. La nouvelle alliance qu'elles conclurent dans ce but, et qui fut cette fois qualifiée de *perpétuelle,* était destinée à donner une consécration irrévocable aux partages territoriaux opérés par le congrès de Vienne, à resserrer les liens des contractants pour s'opposer en commun à toute tentative nouvelle de changement politique en Europe, à garantir le maintien du système monarchique, enfin à prévenir et à réprimer au besoin les troubles intérieurs des États et les soulèvements populaires contre les gouvernements établis. La France, que le congrès d'Aix-la-Chapelle avait fait rentrer dans le concert des grandes puissances européennes, accéda, par acte séparé du 15 novembre 1818 (2), à l'alliance perpétuelle et à l'ensemble des principes sur lesquels elle reposait **.

(1) Voir *Traités d'alliance*, livre IX.

* Schoell, *Hist.*, t. III, pp. 547, 548; Twiss, *Peace*, §§ 214, 215; Manning, pp. 82-84; Cussy, *Précis hist.*, p. 6; Cantu, *Hist. univ.*, t. XVIII, pp. 337, 338; Gervinus, *Hist.*, t. I, pp. 334 et seq.; Lacretelle, *Hist. de la France sous la Rest.*, t. I, pp. 365 et seq.; Capefigue, *Hist. de la Rest.*, t. III, p. 215

(2) De Clercq, t. III, p. 175; Martens, *Nouv. recueil*, t. IV, pp. 549-554; Neumann, t. III, p. 441; Angeberg, *Italie*, p. 244; *Russie*, t. II, p. 351.

** Schoell, *Hist.*, t. III, pp. 550 et seq.; Capefigue, *Le congrès de Vienne*, t. I, pp. CVIII, CIX; Capefigue, *Hist. de la Rest.*, t. III, pp. 233 et seq.

Intervention à Naples.

Les troubles qui signalèrent le retour des Bourbons dans le royaume de Naples fournirent aux gouvernements alliés la première occasion d'appliquer leurs tendances antilibérales et de mettre en pratique la nouvelle politique d'intervention étrangère inaugurée par le congrès d'Aix-la-Chapelle et érigée en principe de droit conventionnel par les traités de Troppau et de Laybach (1). L'Angleterre et la France ayant refusé le concours de leurs forces pour venir en aide au roi des Deux-Siciles, l'Autriche, la Prusse et la Russie se chargèrent seules de comprimer l'insurrection populaire qui avait éclaté à l'extrémité de la Péninsule italienne, et de rétablir sur ce point la monarchie absolue (2) *.

Congrès de Vérone. — Intervention de la France en Espagne.

Le congrès réuni à Vérone en 1822 (3) eut pour résultat, peu de temps après, l'intervention de la France en Espagne avec le consentement formel des cours de Vienne, de Berlin et de Saint-Pétersbourg, et malgré les protestations du gouvernement britannique contre cette nouvelle immixtion étrangère dans les affaires intérieures d'un pays indépendant (4) **.

Indépendance des colonies espagnoles et portugaises en Amérique.

Le caractère imprimé à la politique internationale par l'ensemble des actes du congrès de Vienne a exercé une sérieuse influence sur la reconnaissance de l'indépendance des colonies espagnoles et portugaises en Amérique, et a provoqué de vifs débats entre les diverses puissances maritimes.

L'attitude prise par les États-Unis au milieu de la lutte au prix de laquelle les colonies de l'Amérique du Sud et du centre durent acheter leur indépendance, la proclamation de la célèbre doctrine de Monroe (5) pesa d'une manière décisive sur la con-

(1) Martens, *Nouv. recueil*, t. V, p. 562; Angeberg, *Italie*, p. 249.

(2) Voir *Interventions*, livre III.

* Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 200, 201; Gervinus, *Hist.*, t. III, pp. 102 et seq.; t. VIII, pp. 198 et seq.; t. XI, pp. 5 et seq., 41 et seq.; Lacretelle, *Hist. de la France sous la Rest.*, t. III, pp. 52, 66; Capefigue, *Hist. de la Rest.*, t. VII, pp. 85, 174; Cantu, *Hist. univ.*, t. XVIII, pp. 410 et seq.

(3) De Clercq, t. III, p. 301; Martens, *Nouv. recueil*, t. V, p. 663; t. VI, p. 178; Martens, *Nouv. suppl.*, t. I, pp. 599, 604, 605; Neumann, t. IV, pp. 17, 19; Angeberg, *Italie*, p. 299; Angeberg, *Le congrès*, p. 1818; Elliot, v. II, pp. 179; *State papers*, v. X, p. 731; *Russie*, t. II, pp. 697, 705; *Savoie*, t. IV, p. 526.

(4) Voir sur ces interventions le livre III.

** Chateaubriand, *Le congrès de Vérone;* Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 202, 204; Lacretelle, *Hist. de la France sous la Rest.*, t. III, pp. 423 et seq.; t. IV, pp. 30 et seq.; Capefigue, *Hist. de la Rest.*, t. VII, pp. 345 et seq.; Cantu, *Hist. univ.*, t. XVIII. pp. 426 et seq.; Gervinus, *Hist.*, t. IX, pp. 122 et seq.; t. XI, pp. 78 et seq.

(5) Voir ci-après, livre III, Torres Caicedo, *Mis ideas*, t. II, p. 47.

duite du gouvernement anglais à l'égard des jeunes républiques du Nouveau Monde, et ne contribua pas peu à empêcher les États européens de donner suite à leur projet d'aider à l'Espagne à reconquérir ses domaines transatlantiques *.

Congrès de Panama, 1826. Ligue latino-américaine.

En 1822, le président de la Colombie invita les gouvernements du Mexique, du Pérou, du Chili et de Buenos Aires à envoyer leurs plénipotentiaires à une conférence, qui se réunirait dans l'isthme de Panama ou en tout autre lieu qui serait choisi par la majorité (1).

Le 6 juin 1822 fut conclu entre la Colombie et le Pérou un traité (2), par lequel les deux parties contractantes prenaient l'engagement d'user de leurs bons offices auprès des gouvernements des autres États de l'Amérique pour les amener à signer un pacte d'union et de ligue perpétuelles.

Un traité analogue fut conclu entre la Colombie et le Mexique le 3 octobre 1823 (3).

Par un traité ratifié le 10 juin 1823, la Colombie et Buenos Aires, « cimentant d'une manière solennelle et à perpétuité l'amitié et la bonne intelligence qui naturellement existaient entre les deux républiques en raison de l'identité de leurs principes et de la communauté de leurs intérêts », contractèrent « à perpétuité une alliance défensive, à l'effet de soutenir leur indépendance de la nation espagnole et de toute autre domination étrangère ».

Au mois de novembre de la même année, le congrès péruvien approuva un traité d'union et de ligue américaines dans le but de sauvegarder l'indépendance de ces républiques, laquelle devint un fait définitif par suite de la victoire remportée par les patriotes à Ayacucho le 9 décembre 1824.

Le 7 décembre 1824, Bolivar, alors à la tête du gouvernement républicain du Pérou, renouvela son invitation aux autres répu-

* Ch. Calvo, *Annales hist.*; Wheaton, *Hist.*, t. II, p. 203; Cantu, *Hist. univ.*, t. XVIII, pp. 483 et seq.; Gervinus, *Hist.*, t. VI, VII; Lacretelle, *Hist. de la France, sous la Rest.*, t. III, p. 361; Chateaubriand, *Le congrès de Vérone, Colonies espagnoles*; Dominguez, *Hist.*; Mitre, *Hist.*; Guzman, *Hist.*; Barros Arana, *Hist. de Chile*; Restrepo, *Hist.*; Baralt y Diaz, *Resumen*; Alaman, *Hist.*; Montufar, *Memorias*; *Correspondance de dom Pedro I*; Constancio, *Hist.*; Pereira da Silva, *Hist.*; Varnhagen, *Hist.*

(1) Voir Torres Caicedo, *Union latino-americana.*

(2) Martens, *Nouv. recueil*, t. VI, pp. 53, 63, 267; *State papers*, v. XI, pp. 105, 115, 213, 310.

(3) Martens, *Nouv. recueil*, t. VI, p. 361 ; *State papers*, v. XI, p. 361.

bliques américaines de former un congrès général. Cette invitation fut acceptée avec enthousiasme, et le 22 juin 1826 les plénipotentiaires de la Colombie, de l'Amérique centrale, du Pérou et du Mexique (deux pour chaque État) s'assemblèrent à Panama.

Le 15 juillet le congrès termina sa session, après avoir signé quatre traités, dont le premier consistait en un pacte d'union, de ligue et de confédération entre les républiques de la Colombie, de l'Amérique centrale, du Pérou et les États-Unis du Mexique'; le second stipulait le transfert de l'assemblée américaine dans la ville de Tacubaya, au Mexique; le troisième fixait les contingents que devait fournir à la ligue chacune des républiques confédérées; le quatrième réglait l'envoi et la marche de ces contingents.

Aux travaux du congrès avaient assisté, sur invitation expresse, un commissaire de la Grande-Bretagne et un envoyé du roi des Pays-Bas, mais sans prendre aucune part aux délibérations. Le commissaire britannique s'était borné à conseiller aux plénipotentiaires de témoigner du respect pour les institutions des autres peuples, de dissiper les soupçons généralement répandus que l'Amérique républicaine prétendait établir un système politique opposé à celui de l'Europe, et de consentir à un sacrifice pécuniaire en faveur de l'Espagne. La mission de l'envoyé néerlandais avait un caractètre purement privé : il exprima aux plénipotentiaires les vœux ardents que son souverain faisait pour le bonheur des républiques alliées, dont les égards qu'il devait aux grandes puissances l'avaient empêché de reconnaître encore l'indépendance.

Les États-Unis avaient également eu l'intention de se faire représenter au congrès de Panama; mais de leurs deux envoyés l'un, qui était ministre à Bogota, mourut en se rendant dans l'isthme, et l'autre n'arriva qu'après l'ajournement à Tacubaya.

Les instructions dont les plénipotentiaires des États-Unis étaient munis portaient qu'ils devaient prendre part aux conférences, à condition qu'elles seraient entièrement diplomatiques et non législatives, et qu'aucun des gouvernements ne serait obligé par le vote de la majorité, sans que le traité eût été ratifié conformément à sa constitution respective. Se maintenant dans les bornes de la politique de neutralité observée par les États-Unis à l'égard de l'Espagne et de ses colonies, ils ne devaient contracter aucune alliance offensive; ils devaient enfin conseiller aux nouvelles républiques de n'accorder à aucune nation des priviléges exclusifs.

Le congrès de Panama n'aboutit en somme à aucun résultat pratique; seule la Colombie ratifia les conventions qui y avaient été conclues; mais elle ne put obtenir l'échange des ratifications des autres gouvernements (1) *.

Intervention anglaise en Portugal.

Tout en protestant contre l'immixtion des autres États dans les troubles et les mouvements insurrectionnels qui avaient agité les royaumes de Naples et d'Espagne, l'Angleterre n'hésita cependant pas à intervenir elle-même à main armée dans les affaires intérieures du Portugal. Il est vrai que pour justifier cette dérogation au principe d'abstention qu'elle avait vainement cherché à faire accepter à ses anciens alliés de 1815, elle invoqua à la fois les obligations conventionnelles qui la liaient à la cour de Lisbonne et les intérêts de son commerce et de son industrie (2) **.

Révolution grecque.

L'esprit révolutionnaire dont l'Europe fut travaillée pendant la première moitié de ce siècle fit, dans le cours de l'année 1821, explosion dans la Morée, dans les îles de l'Archipel et sur les bords du Danube.

L'insurrection grecque servit de prétexte à la Russie pour intervenir encore une fois dans les affaires de l'empire ottoman et affermir par la politique la prépondérance si grande déjà que la religion lui assure en Orient. Toutefois les autres États européens, comprenant le danger qu'il y avait à laisser les successeurs de Pierre le Grand prendre seuls en main la défense des peuples chrétiens placés sous le sceptre des sultans, s'interposèrent efficacement tant à Saint-Pétersbourg qu'à Constantinople, et le traité conclu le 7 octobre 1821 (3) entre la Russie et la Turquie se borna à stipuler certaines garanties administratives en faveur des rayas établis dans la Serbie.

En vue de résoudre plus sérieusement la véritable question grecque, ce premier chaînon de ce qui a été appelé depuis la *question d'Orient,* l'Angleterre et la France, d'un commun accord

(1) Voir *Doctrine de Monroe, Congrès de Panama,* livre III; voir aussi *Congrès.*

* Gervinus, *Hist.*, t. X, pp. 143 et seq.; Dana, *Elem. by Wheaton*, note 36; Torres Caicedo, *Union*, pp. 27 et seq.; Martens, *Nouv. recueil*, t. VI, p. 786; *State papers*, 1827-1828, p. 832; Torres Caicedo, *Mis ideas*, t. II, pp. 18-25.

(2) Voir *Interventions*, livre III.

** Wheaton, *Hist.*, t. II, p. 205; Beaumont-Vassy, *Hist.*, t. IV, pp. 35 et seq.; *Annual Register*, vol. LXVIII, p. 192.

(3) Martens, *Nouv. recueil*, t. VI, p. 1053; *State papers*, v. XIII, p. 899.

avec la Russie, signèrent à Londres, le 6 juillet 1827 (1), un traité général et formel pour la pacification de la Grèce. Cette pacification et la sanction par la Porte de l'indépendance du nouveau royaume ne devaient cependant pas se réaliser immédiatement. Pour atteindre ce double but, il fallut, d'une part, que les escadres alliées détruisissent la flotte turco-égyptienne au combat de Navarin; d'autre part, que la Russie, prenant les armes en faveur de ses coreligionnaires, imposât à la Turquie, en 1829, la paix d'Andrinople (2); enfin, que la France envoyât en Morée un corps expéditionnaire, qui forçât Ibrahim Pacha à reconduire ses troupes en Égypte et empêchât un retour agressif des armées ottomanes *.

Constitution de la vice-royauté en Égypte.

L'émancipation de la Grèce ne fit pas cesser du même coup les troubles intérieurs de l'empire ottoman. L'Égypte, sous la puissante impulsion de Méhémet-Ali et de son fils Ibrahim Pacha, se souleva à son tour pour reconquérir son indépendance : à la suite de deux grandes victoires remportées en Asie Mineure, le vice-roi menaçait déjà de venir signer la paix sous les murs mêmes de Constantinople. Grâce à l'intervention des grandes puissances, ce nouveau conflit fut apaisé provisoirement par la convention d'avril 1833, et terminé definitivement en 1840 par le traité de Londres, qui assura à la famille de Méhémet-Ali le gouvernement héréditaire de l'Égypte sous la suzeraineté de la Porte (3) **.

Révolution française de juillet 1830; droit d'intervention.

Les circonstances au milieu desquelles la restauration des Bourbons s'était accomplie en 1814, l'esprit réactionnaire et trop exclusivement monarchique ou aristocratique dont furent empreints les premiers actes du gouvernement de la branche aînée, enfin le rôle que la France fut appelée à jouer sur le continent en

(1) De Clercq. t. III, p. 454; Martens, *Nouv. recueil*, t. VII, p. 282; Herstlet, v. IV, p. 304; *Archives dipl.*, 1862. t. IV, p. 377.

(2) Martens, *Nouv. recueil*, t, VIII, pp. 143-152; Martens-Samwer, t II, 479; Elliot, v. II, p. 209.

* Wheaton, *Hist.* t. II, pp. 239 et seq.; Lacretelle, *Hist. de la France sous la Rest.*, t. III, pp. 88 et seq.; t. IV, pp. 202 et seq.; Capefigue, *Hist. de la Rest.*, t. IX, pp. 191 et seq.; t. X, pp. 90 et seq.; Gervinns, *Hist.*, t. XI, pp. 130 et seq.; t. XII-XV; Cantu, *Hist. univ.*, t. XVIII, pp. 430 et seq.; Cussy, *Précis hist*, pp. 335 et seq.

(3) Martens-Murhard, t. I, p. 156; Martens-Samwer, t. II, p. 488; Neumann, t. IV, p. 453; Herstlet. v. V, p. 535; *State papers*, v. XXVIII, p. 342.

** Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 250 et seq.; Capefigue, *L'Europe*, t. VI, pp. 42, 43; t. VII, pp. 96 et seq., 321 et seq.; Beaumont-Vassy, *Hist.*, t. VI, pp. 235 et seq.

face de la politique absolutiste des autres États préparèrent de longue main la révolution dynastique qui éclata à Paris au mois de juillet 1830 et amena sur le trône le roi Louis-Philippe. Le contrecoup de ce changement de gouvernement et de politique en France se fit aussitôt sentir en Europe par une série de soulèvements populaires, de tentatives d'émancipation nationale et de réformes administratives ou autres. Le signal, parti de la Belgique, trouva de l'écho d'abord en Allemagne et en Pologne, ensuite en Italie et en Espagne. Nous n'avons pas à nous étendre sur le côté purement politique de ces divers événements et sur leurs résultats plus ou moins immédiats au point de vue du gouvernement ou de la constitution intérieure des pays au sein desquels ils se sont produits. Restant sur le terrain du droit international, nous rappellerons seulement qu'un des grands principes proclamés par la révolution de Juillet fut celui de la non-intervention étrangère dans les affaires intérieures des autres nations.

Cette précieuse sauvegarde de l'indépendance et de la souveraineté des États, qui avait été trop méconnue par les congrès de Vienne, d'Aix-la-Chapelle, de Vérone, de Troppau et de Laybach, devait sans doute recevoir encore plus d'une atteinte dans la pratique de certains pays; mais dès cette époque du moins elle fut solennellement affirmée comme un droit et sanctionnée même par les faits. Ainsi, la Prusse ayant exprimé l'intention d'aider au roi de Hollande à dompter la révolution belge, le gouvernement de Louis-Philippe déclara qu'il s'y opposerait, même par la force des armes; d'autre part, l'Autriche étant intervenue dans les Romagnes pour faire rentrer ces provinces sous l'autorité du Saint Siége, la France s'empara de la citadelle d'Ancône et y maintint garnison jusqu'à ce que les troupes autrichiennes eussent abandonné le territoire de l'Église et repassé le Pô*.

Belgique; intervention des cinq grandes puissances.

La révolution belge de 1830, en morcelant la monarchie néerlandaise, que les traité de 1815 et les actes du congrès de Vienne avaient constituée pour servir de barrière aux envahissements éventuels de la France, devait naturellement éveiller l'attention de l'Europe et appeler l'intervention des grandes puissances. A la demande même du gouvernement provisoire établi à Bruxelles, des plénipotentiaire de l'Autriche, de la France, de la Grande-Breta-

* Guizot, *Mémoires*, t. II, pp. 1 et seq.; Capefigue, *L'Europe*, t. I, pp. 360 et seq ; t. II, pp. 1 et seq.; Cantu, *Hist. univ.*, t. XIX, pp. 1 et seq.

gne, de la Prusse et de la Russie se réunirent en conférence à Londres, où, à la suite de longues délibérations, ils signèrent le 15 novembre 1831 et le 19 avril 1839 (1) les traités qui sanctionnèrent la séparation définitive de la Belgique d'avec les Pays-Bas, son indépendance et sa neutralité perpétuelle (2)*.

La quadruple alliance; Espagne, Portugal.

A la mort de Ferdinand VII, les guerres civiles suscitées tant en Espagne qu'en Portugal par les prétentions des infants Don Carlos et Dom Miguel amena, le 22 avril 1834 (3), la conclusion par les cours de Madrid, de Lisbonne, de Londres et de Paris d'un traité, dit de la *quadruple alliance*. L'appui matériel et moral que cette alliance apportait aux gouvernements légitimes d'Isabelle II et de Dona Maria n'a pas peu contribué à accélérer l'heureuse issue des dissensions intestines qui avaient troublé la péninsule ibérique**.

Abolition de la traite des noirs.

La Grande-Bretagne, n'ayant pu obtenir que les congrès de Vienne et de Vérone proclamassent l'abolition immédiate de l'esclavage dans toutes les colonies européennes d'Amérique, poursuivit le même but par une voie indirecte et s'appliqua avec persévérance à empêcher au moins la continuation du trafic des noirs sur la côte d'Afrique. A la suite de longues négociations, elle réussit à faire partager ses vues par la France, qui signa avec elle en 1831 et en 1833 (4) deux conventions, auxquelles toutes les autres nations maritimes du continent furent successivement appelées à accéder. Ces conventions, en vue d'assurer plus efficacement l'abolition de la traite, stipulaient l'établissement de croisières communes pour arrêter les négriers et la concession réciproque du droit de

(1) De Clercq, t. IV, pp. 146, 470, 478; Martens, *Nouv. recueil*, t. X, p. 62; t. XI, pp. 209, 390; t. XII, pp. 274; t. XVI, pp. 770, 773, 788; Martens, *Nouv. suppl.*, t. III, p. 513; *State papers*, v. XVII, p. 1241; v. XVIII, p. 1052; Neumann, t. IV, pp. 319, 416, 428; Herstlet, v. IV, p. 13; v. V, pp. 26, 354; Angeberg, *Le congrès*, pp. 1821, 1823.

(2) Voir *Interventions*, livre III.

* Nothomb, *Hist. de la rév. belge;* Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 219 et seq.; Cantu, *Hist. univ.*, t. XIX, pp. 9 et seq.; Beaumont-Vassy, *Hist.*, t. I, pp. 64, 274; Cussy, *Précis hist.*, pp. 373 et seq.

(3) De Clercq, t. IV, pp. 262, 265; Martens, *Nouv. recueil*, t. XI, p. 868; t. XII, p. 716; Cantillo, p. 853; Castro, t. VI, pp. 120, 142.

** Miraflores, *Vida politica*, pp. 13 et seq.; Miraflores, *Memorias*, t. I, pp. 1 et seq.; Guizot, *Mémoires*, t. IV, pp. 53 et seq.; Burgos, *Anales*, t. I, pp. 143 et seq.; Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 206 et seq.; Cantu, *Hist. univ.*, t. XIX, pp. 57, 60.

(4) De Clercq, t. IV, pp. 157, 226; Martens, *Nouv. recueil*, t. IX, pp. 544, 549; t. XIII, p. 120; Herstlet, v. IV, pp. 109, 115; *Savoie*, t. V, pp. 1, 12; *State papers*, 1832-1833, p. 256.

visite sur les navires respectifs soupçonnés de se livrer au trafic des noirs *.

Discussion sur le droit de visite entre la Grande-Bretagne et les États-Unis.—Traité de Washington concernant le trafic des nègres.

La conduite et les prétentions de la Grande-Bretagne au sujet de la traite et de la recherche de ses matelots déserteurs provoquèrent de vifs débats entre les cabinets de Londres et de Washington sur les priviléges du pavillon de guerre et sur l'étendue du droit de visite à bord des navires marchands.

Cette discussion durait encore, lorsque la Grande-Bretagne signa en 1841 (1) avec l'Autriche, la France, la Prusse et la Russie un traité général pour la suppression complète du trafic des noirs. Ce traité, n'ayant pas été ratifié, ne pouvait avoir que la valeur d'un précédent historique; toutefois les principes sur lesquels il reposait aidèrent puissamment l'Angleterre à vaincre les résistances du gouvernement américain et à en obtenir la conclusion du traité de Washington du 9 août 1842 (2), par lequel les États-Unis, en attendant la fermeture de leurs marchés d'esclaves à l'intérieur et le réglement de la question du droit de visite, s'engageaient à empêcher que leur pavillon ne couvrît abusivement les négriers des autres nations. Une des conséquences de cette convention fut la signature par la France et l'Angleterre, le 29 mai 1845 (3), d'un traité qui mit fin au système des croiseurs brevetés pour l'exercice du droit de visite, que ces deux puissances avaient inauguré par les conventions de 1831 et de 1833 **.

Discussions entre l'Angleterre et le Brésil.

L'Angleterre, on le sait, ne se bornait pas à poursuivre la traite dans son foyer le plus actif, à capturer dans leurs centres d'approvisionnement, c'est-à-dire sur la côte d'Afrique, les navires qui s'y livraient ; elle faisait plus : assimilant de sa propre autorité la traite à la piraterie, qui est une violation du droit des gens, elle laissait ses bâtiments de guerre poursuivre les négriers en pleine mer et jusque dans les eaux des États auxquels leurs cargaisons humaines étaient destinées. Cette conduite lui suscita de

* Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 310, 311; Cantu, *Hist. univ.*, t. XVIII, pp. 350 et seq.; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, p. 398; Beaumont-Vassy, *Hist.*, t. IV, p. 475.

(1) Herstlet, v. IV, p. 2; Martens-Murhard, t. II, pp. 392-508; Neumann, t. IV, p. 473; *State papers*, v. XXX, p. 269.

(2) Herstlet, v. VI, p. 853; Martens-Murhard, t. III, p. 456; *State papers*, v. XXX, p. 360.

(3) De Clercq, t. V, p. 277; Herstlet, v. VII, p. 347; Martens-Murhard, t. VIII, p. 284.

** Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 261 et seq.; Cauchy, t. II, p 391; Beaumont-Vassy, *Hist.*, t. IV, pp. 476 et seq.; Cussy, *Précis*, pp. 48 et seq.; Cussy, *Phases*, t. II, liv. 2, ch. 31.

graves difficultés, surtout lorsqu'elle prétendit appliquer au Brésil les mesures arbitraires qu'elle était parvenue à imposer au Portugal en 1839. Le cabinet de Rio de Janeiro, impuissant à résister de vive force aux violences de la marine britannique, sut du moins mettre ses droits à couvert et sauvegarder les vrais principes en protestant énergiquement, en 1845, contre la prétention exorbitante de déférer à la compétence des tribunaux anglais le jugement des navires brésiliens capturés par les croiseurs britanniques pour s'être livrés à un trafic que les lois intérieures d'un État peuvent ériger en fait délictueux, mais qui, à moins de stipulations conventionnelles librement souscrites, n'est aucunement du ressort du droit des gens *.

Mariages espagnols.

Par le traité d'Utrecht il avait été stipulé que Philippe V renonçait à jamais pour lui et ses descendants au trône de France, et les princes français de la famille de Bourbon (les ducs d'Orléans et de Berry) au trône d'Espagne ; que cette renonciation devait être éternellement une loi inviolable, et qu'en conséquence les couronnes de France et d'Espagne ne pourraient jamais être réunies.

C'est en se basant sur ces stipulations que l'Angleterre revendiqua, de 1842 à 1847, le droit d'intervenir dans les mariages proposés des princesses espagnoles, la reine Isabelle II et sa sœur, seules descendantes de Ferdinand VII. Il avait d'abord été question de donner la main de la reine à un des fils du roi Louis-Philippe ; mais, en prévision du conflit que ce projet d'alliance menaçait de susciter, le gouvernement français, s'opposant en tout cas à l'union d'un prince étranger à la maison de Bourbon avec Isabelle II, s'était borné à demander pour le mariage de l'infante la préférence en faveur du duc de Montpensier. L'Angleterre ne trouva pas suffisante la renonciation du prince français à la main de la reine, et prétendit que son mariage avec l'infante sœur de la reine serait tout aussi contraire au traité d'Utrecht et aux actes de renonciation réciproque qui s'en étaient suivis, que le mariage avec la reine elle-même. Néanmoins l'union du duc de Montpensier avec la princesse espagnole eut lieu le 10 octobre 1846, le même jour que celle d'Isabelle II avec son cousin Don François d'Assise.

* Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 331 et seq.; Cussy, *Phases*, t. II, 379 et seq.; Pereira Pinto, *Apontamentos*, t. I, pp. 419 et seq.

Ce dénouement ne mit pas fin aux discussions qu'avait soulevées entre la France et l'Angleterre l'interprétation du traité de 1713. Le lendemain de la célébration des deux mariages, M. Guizot, dans une dépêche adressée à lord Palmerston, déclarait qu'à ses yeux ce traité n'avait eu d'autre but que d'assurer le trône d'Espagne aux descendants de Philippe V et de prévenir la réunion sur la même tête des couronnes d'Espagne et de France, que les renonciations ne s'étendaient pas au delà; le traité ne contenait donc aucune disposition expresse qui s'opposât au mariage d'un prince français avec l'infante, à condition toutefois que ce prince renonçât, pour le cas où lui ou bien ses descendants monteraient sur le trône d'Espagne, à ses droits éventuels à la couronne de France.

A ce point de vue, la question ne paraît pas avoir engendré de contestations ultérieures; mais il est une autre question dont la solution est demeurée suspendue. Il s'agissait de décider dans quelle mesure le traité d'Utrecht, qui n'a été renouvelé ni par celui d'Amiens en 1802 ni par les traités subséquents, pouvait s'appliquer aux mariages espagnols.

Plusieurs publicistes, notamment Phillimore, sont d'avis que pour avoir été omis ou n'avoir pas été renouvelé dans les traités postérieurs, le traité d'Utrecht n'a pas été abrogé, et que par conséquent l'*arrangement permanent* des droits nationaux et internationaux, et la renonciation solennelle par le duc d'Orléans pour lui et ses successeurs à toute prétention au trône d'Espagne, qui y sont stipulés, n'ont pas cessé de subsister en toute vigueur; que par conséquent ils étaient applicables dans la circonstance *.

Congrès de Lima, 1847-1848. — Ligue latino-américaine.

Diverses tentatives de réunir un congrès américain eurent lieu, par l'entremise du gouvernement mexicain, en 1831 et en 1840, mais sans effet. C'est seulement en 1847 que s'assembla à Lima un nouveau congrès composé de délégués — un par État — de la Bolivie, du Chili, de l'Équateur, de la Nouvelle-Grenade et du Pérou ; la république Argentine, l'Uruguay, le Paraguay, le Mexique

* Guizot, *Mémoires*, t. VIII, pp. 100 et seq.; Miraflores, *Juicio imparcial de la cuestion de sucesion a la corona de Espana, suscitada por la Inglaterra y la Francia, con motivo del casamiento de la infanta Dona Maria Luisa Fernanda con el duque de Montpensier*, pp. 7-137 ; Phillimore, *Com.*, v. III, p. 675; Giraud, *Traité d'Utrecht*, pp. 119 et seq., 143 et seq., 167 et seq., 174 et seq.; Lawrence, *Com.*, t. II, pp. 209-211 ; Martens-Murhard, *Nouv. recueil*, t. X, pp. 139 et seq.

et les républiques de l'Amérique centrale n'y étaient point représentés.

La session, ouverte le 11 décembre 1847, se prolongea jusqu'au milieu de 1848; les plénipotentiaires se séparèrent après avoir rédigé un nouveau pacte de confédération, un traité de commerce et de navigation, une convention postale et une convention consulaire. Ce dernier acte seul fut approuvé par le gouvernement néo-grenadin; les autres sont demeurés à *l'état de lettre morte*.

Les États-Unis de l'Amérique du Nord et le Mexique. — Expéditions de flibustiers contre Cuba, Nicaragua et la Sonora.

Les actes internationaux les plus importants qui se soient accomplis en Amérique pendant la période dont nous nous occupons sont l'annexion du Texas aux États-Unis, qui amena entre ceux-ci et le Mexique la guerre terminée en 1848 par le traité de Guadalupe Hidalgo (1); la cession par le Mexique à l'Union nord-américaine de la haute Californie et du Nouveau Mexique; enfin, les expéditions successives de flibustiers nord-américains contre Cuba, Nicaragua et la Sonora *.

Intervention anglo-française au Rio de la Plata.

Au moment où ces événements avaient lieu dans le nord de l'Amérique, le sud était témoin de cette double intervention de l'Angleterre et de la France sur les bords du Rio de la Plata, qui causa un si grave préjudice au commerce européen, compliqua si tristement la situation de la république Argentine et de celle de l'Uruguay, et n'eut en définitive d'autre résultat que la reconnaissance du pouvoir dictatorial du général Rosas par les deux puissances alliées (2) **.

Révolution française de 1848.

L'année 1848 est marquée dès ses débuts par la chute du gouvernement de la branche cadette des Bourbons et l'établissement en France de la république, laquelle disparut en 1852 pour faire de nouveau place à l'empire par l'avènement de Napoléon III, qu'appela au trône le suffrage universel. Pendant sa courte existence, la deuxième république française avait pu du moins proclamer certains principes internationaux trop oubliés jusqu'alors, notamment celui du droit souverain des nations de modifier leur

(1) Martens-Murhard, t. XI, p. 387; Martens-Samwer, t. I, p. 7; *State papers*, v. XXXVII, p. 567.

* Ramirez, *Memorias, negociaciones y documentos*, pp. 54 et seq.; Halleck, ch. 1, § 32; *President's messages and Cong. doc. on the war with Mexico;* Torres Caicedo, *Mis ideas y mis principios*, t. II, p. 33; t. III, p. 176.

(2) Voir les *Interventions au Rio de la Plata*, livre III.

** Guizot, *Hist. parlementaire*, t. III, pp. 441 et seq.; t. IV, pp. 33-151; *Archivo Americano*, série 1, 1845-1847; Ch. Calvo, *Annales hist.*, int.; De Brossard, *Considérations hist.;* Deffaudis, *Questions diplomatiques; Ann. des Deux Mondes*, 1850, pp. 1049 et seq.

gouvernement et leur droit public interne en dehors de l'immixtion des autres États *.

Révolution en Italie et en Allemagne. — Insurrections de Hongrie et de Pologne.

Le contre-coup de ces grands événements se fit sentir dans presque toute l'Europe; les vieilles monarchies, ébranlées jusque dans leurs fondements, durent céder au courant des idées nouvelles, transformer leurs institutions surannées, étendre l'exercice des droits politiques, admettre enfin leurs peuples à prendre une part plus directe au maniement des affaires et à la défense de leurs intérêts les plus sacrés. Sans entrer ici dans des détails qui sortiraient du cadre d'une simple esquisse, bornons-nous à mentionner les efforts faits par l'Italie pour reconquérir son indépendance, la guerre contre l'Autriche, les révoltes en Toscane et à Naples, le soulèvement des Romagnes contre le Saint-Siége, la proclamation de la république romaine, l'expédition française pour ramener le pape Pie IX à Rome, les insurrections de la Pologne et de la Hongrie, enfin l'explosion révolutionnaire qui, sur les ruines de l'ancienne confédération germanique, se proposait d'édifier un nouvel empire d'Allemagne, qui eût donné à ce pays cette unité et cette force centralisée après lesquelles il aspire depuis si longtemps. Parmi les faits que nous venons de citer, il en est peu qui aient survécu à la tourmente de 1840 et produit des résultats immédiats durables; pourtant ils ont été comme autant de germes que le temps devait féconder, et qui, onze ans plus tard, à partir de 1859, devaient graduellement amener les transformations politiques et territoriales de l'époque contemporaine **.

Guerre d'Orient, 1854. Congrès de Paris, 1856.

Aux violentes secousses de la révolution de février avait succédé un calme relatif, et les gouvernements de l'Europe centrale, notamment ceux d'Autriche et de Prusse, semblaient avoir repris leur assiette; la Russie crut le moment favorable pour assouvir ses convoitises ambitieuses sur la Turquie. En 1854, déclarant soudainement la guerre au Sultan, le czar Nicolas fit franchir le Pruth à ses armées et envahir les Principautés Danubiennes; mais aussitôt la France et l'Angleterre, unies à la Sardaigne, s'allièrent à la Turquie pour repousser cette injuste agression, et, après deux années de combats en Crimée et en Asie-Mi-

* Garnier-Pagès, *Hist. de la révolution de 1848;* Cussy, *Précis*, pp. 396, 397.

** Cussy, *Précis*, pp. 397 et seq.; Beaumont-Vassy, *Hist.*, t. V, pp. 268 et seq.; t. VI, pp. 268 et seq.

neure, forcèrent la Russie à signer à Paris le traité de paix du 30 mars 1856 (1)*.

Guerre d'Italie et traité de Zurich.

Un autre événement a exercé une plus grande influence encore sur la situation actuelle de l'Europe : c'est la constitution définitive du royaume d'Italie, à la suite de la guerre que la Sardaigne, secondée par les armées de la France, soutint contre l'Autriche au mois de juin 1859, et qui se termina le 10 novembre de la même année par la paix de Zurich (2). Cette guerre a été en outre le motif accidentel de l'annexion du comté de Nice et de la Savoie à l'empire français**.

Réincorporation de la république dominicaine à l'Espagne.

Depuis sa découverte par Christophe Colomb, l'île de Saint-Dominique appartint à l'Espagne jusqu'en 1697, où le traité de Ryswick en attribua une partie à la France, qui fut mise en possession de l'île entière par le traité de Bâle en 1795. Les traités de 1814 et de 1815 rendirent à l'Espagne la portion qu'elle avait perdue, tandis que l'ancienne partie française fut constituée en État indépendant sous le nom de république d'Haïti. En 1822, la colonie espagnole, qui l'année précédente s'était affranchie du joug de l'Espagne, vint se joindre à la république haïtienne, à laquelle elle resta annexée pendant vingt-deux ans, au bout desquels elle s'en détacha, en 1844, pour former séparément la république dominicaine. Cette nouvelle république conserva son indépendance jusqu'au 19 mai 1861, époque à laquelle son président, le général Santana, la remit sous l'autorité de l'Espagne.

Cette réincorporation parut aux États de l'Amérique du Sud comme une menace contre leur propre existence, et le gouvernement du Pérou en fit l'objet d'une circulaire qu'il adressa, le 26 août 1861, aux autres gouvernements américains, en leur proposant de s'unir pour s'opposer à l'esprit envahisseur dont sem-

(1) De Clercq, t. VII, pp. 22-86; Martens-Samwer, t. II, pp. 700, 702, 770, 782, 786, 788, 790, 791; *Savoie*, t. VII, p. 299; t. VIII, pp. 380, 395, 400, 402, 405; Garcia de la Vega, *Recueil*, t. III, pp. 93, 109; *Archives dipl.*, 1862, t. I, p. 146; Neumann, t. VI, pp. 274, 286, 289, 290, 292; *Annuaire des Deux Mondes*, 1855-1856, pp. 901, 906, 907, 944; Angeberg, *Italie*, p. 690.

* Cussy, *Précis hist.*, pp. 401 et seq.; Debrauz, *Le traité de Paris du 30 mars.*

(2) De Clercq, t. VII, pp. 643 et seq.; Martens-Samwer, t. III, pte. 2, pp. 516, 525, 531; *Savoie*, t. VIII, pp. 690, 697, 703; *Archives dipl.*, 1861, t. I, pp. 5, 12, 18; Angeberg, *Le congrès*, pp. 1838, 1845; *Ann. des Deux Mondes*, 1858-1859, pp. 992, 995, 998.

** De Bazancourt, *La campagne d'Italie*; *Ann. des Deux Mondes*, 1858-1859, pp. 67 et seq., 190 et seq., 659 et seq.; Debrauz, *La paix de Villafranca.*

blait dominée l'ancienne métropole, et pour repousser toute immixtion étrangère dans les affaires du Nouveau Monde.

L'Espagne ne devait pas jouir longtemps de sa nouvelle acquisition; les populations dominicaines protestèrent par l'insurrection contre l'acte du dictateur et forcèrent l'Espagne à renoncer à la possession de leur territoire; et, par suite du décret du 5 mai 1865, la république dominicaine était reconstituée comme avant celui du 19 mai 1861*.

Ligue latino-américaine, 1856-1864.

Le 15 septembre 1856, les plénipotentiaires du Chili, de l'Équateur et du Pérou signèrent à Santiago un traité, connu sous le nom de *Traité continental,* qui fut soumis à l'acceptation des autres républiques latino-américaines; celles-ci, sans souscrire explicitement à toutes les stipulations du traité, adhérèrent à l'idée essentielle qui en était la base : elles se déclarèrent toutes disposées à entrer dans une ligue permanente.

Enfin, à la suite d'une circulaire du gouvernement péruvien, en date du 11 janvier 1864, — près de trois mois avant l'occupation des îles Chinchas par l'escadre espagnole, — le 28 octobre suivant, jour anniversaire de la naissance de Bolivar, un congrès se réunit à Lima, au sein duquel étaient représentés la république Argentine, la Bolivie, le Chili, l'Équateur, les États Unis de Colombie, le Guatemala, le Pérou et le Venezuela. Cette réunion des plénipotentiaires des républiques hispano-américaines, — excepté le Mexique, le Paraguay et l'Uruguay, qu'un état de guerre empêcha sans doute d'y envoyer les leurs, — a eu pour résultat la conclusion d'un traité d'alliance, qui doit toutefois être considéré plutôt comme la proclamation d'un principe que comme une ligue effective.

Guerre civile des États-Unis nord-américains.— Intervention française au Mexique. — Guerre entre l'Espagne, le Pérou et le Chili.

La guerre civile qui, de 1860 à 1865, a déchiré les États-Unis (1), l'intervention française au Mexique (2), la lutte désastreuse entre l'Espagne, le Chili et le Pérou (3), enfin la longue guerre soutenue de concert par la république Argentine, la république de l'Uruguay et l'empire du Brésil (4) contre le gouver-

* *Ann. des Deux Mondes*, 1860, p. 715; *Mémorial dipl.*, 1865; Lawrence, *Com.*, t. II, p. 388.

(1) Voir le livre II.

(2) Voir *L'intervention française au Mexique*, livre III.

(3) Voir *Prétextes de guerre*, pte. 2; *Mémorial dipl.*, 1865, pp. 753, 780, 803; 1856, p. 138.

(4) *Papers presented to Parliament on the 30th June 1865; Correspondence respecting hostilities in the River Plate.* Voir *L'ennemi et ses alliés*, pte. 2.

nement du Paraguay constituent d'autres faits non moins importants, qui ont exercé et exercent encore une grande influence sur la situation générale des États américains et leurs relations internationales*.

Guerre aux Indes, en Chine et au Maroc.

Nous n'avons pas à nous occuper de la révolte des Indes orientales contre la domination britannique, ni de l'expédition espagnole au Maroc, ni des guerres faites en commun par la Grande-Bretagne et la France au Céleste Empire et au Japon; les deux premiers faits n'ont pas, en effet, une importance réelle au point de vue international : quant au dernier, il a abouti à assurer définitivement l'ouverture des ports de l'extrême Orient au commerce de toutes les nations chrétiennes**.

La paix de Prague.

Mais l'attention doit s'arrêter, en Europe, sur les complications qui succèdent à la courte période de calme marquée par la paix de Zurich et par la transformation de toute la péninsule italienne en une seule et vaste monarchie, ayant Florence pour capitale.

C'est d'abord l'Allemagne qui, portant sur le terrain des faits la question des nationalités et du groupement des peuples en raison de leur communauté d'origine, déclare la guerre au Danemark pour lui arracher deux provinces dans lesquelles l'élément germanique domine plus ou moins exclusivement. Peu après, les deux conquérants des duchés danois de Schleswig-Holstein, la Prusse et l'Autriche, entrent directement en lutte l'un contre l'autre; ils se disputent les fruits de leur victoire et la suprématie sur les États secondaires de l'Allemagne, qui voient bientôt s'effondrer au milieu d'eux cette œuvre informe à laquelle le congrès de Vienne avait donné le nom pompeux de Confédération germanique. L'intervention opportune de l'Italie, alliée à la Prusse, accélère le dénoûment de la guerre dans les plaines de Sadowa et la conclusion de la paix dans la ville de Prague (1).

* Cauchy, t. II, pp. 433 et seq.; Bigelow, *Les États-Unis;* Cortambert et Tranaltos, *Hist.*; Lawrence, *Com.*, t. II, pp. 142 et seq.; *Ann. des Deux Mondes*, 1861, pp. 579 et seq.; 1862-1863, pp. 704 et seq.; 1864-1865, pp. 646 et seq.; Payno, *Mexico and her financial questions;* Payno, *Cuentas, gastos, acreedores y otros asuntos;* Church, *Mexico;* De Kératry, *L'élévation et la chute de l'empereur Maximilien; Mexican affairs, Messages of the president of the United States*, 1864-1867 ; *Mémorial dipl.*, 1867, pp. 594, 687; Nuñez Ortega, *Tratados y convenciones, Mexico*, 1878; Torres Caicedo, *Mis ideas*, t. II, p. 223 ; t. III, pp. 51-69.

** Cauchy, t. II, pp. 451 et seq.; *Ann. des Deux Mondes*, 1857-1858, pp. 45 et seq., 426 et seq., 890 et seq.; 1858-1859, pp. 330 et seq., 945 et seq.; 1860, pp. XXIX et seq., 209 et seq., 332, 333; 1861, pp. 48 et seq.

(1) P. Leroy-Beaulieu, *Recherches économiques, historiques et statistiques sur les*

Le traité de paix du 22 août 1866 est un des plus grands événements de l'époque actuelle, en raison de l'influence directe ou indirecte qu'il a eue sur la situation générale de l'Europe. Abandon par l'Autriche de la portion de l'ancien royaume Lombard-Vénitien que le traité de Zurich avait laissée entre ses mains, exclusion de ce même empire de toute participation au réglement des affaires allemandes, enfin rétablissement de l'autonomie constitutionnelle et administrative de la Hongrie (1), et inauguration pour l'ensemble de la monarchie austro-hongroise d'institutions représentatives reposant sur les bases les plus libérales : telles ont été pour l'une des parties qui y avaient été engagées les conséquences médiates ou immédiates de la guerre de 1866. Pour l'autre partie, c'est-à-dire la Prusse, les résultats de la paix de Prague ont été bien autrement considérables : ils se traduisaient en un vaste accroissement de territoire par l'incorporation du Hanovre, des duchés de la Hesse électorale, de Nassau, de Lauenbourg et de Schleswig-Holstein (2), et en l'acquisition d'une influence prépondérante dans l'Europe centrale, grâce à la solide constitution donnée à la nouvelle confédération de l'Allemagne du Nord (3).

Comme conséquence indirecte, on peut rattacher aux événements que nous venons de mentionner la revendication par la Prusse, en 1867, du droit de garnison dans l'ancienne forteresse fédérale de Luxembourg. La conférence réunie à Londres pour prévenir le conflit que cette affaire menaçait de faire éclater résolut la question en ordonnant la démolition de la forteresse et en attribuant au grand-duché de Luxembourg tout entier, sous la souveraineté de la maison d'Orange, une neutralité perpétuelle (4) *.

Des traités offensifs et défensifs (août et septembre 1866)

guerres contemporaines, 1869; *Archives dipl.*, 1866, t. III, pp. 197, 200; *Moniteur univ.*, 1866, pp. 1084, 1086.

(1) Voir *Union réelle sous un même souverain*, livre II.

(2) Par l'article 5 du traité de Prague, l'Autriche cédait à la Prusse ses droits sur le Schleswig-Holstein, à condition que les districts septentrionaux du Schleswig seraient rétrocédés au Danemark, si les habitants exprimaient par un vote libre les désir d'être réunis à cet État. Or depuis cette époque la Prusse n'a jamais consulté ces populations, qui demeurent en fait assujetties à la domination prussienne.

(3) Voir la *Confédération de l'Allemagne du Nord*, livre II.

(4) De Clercq, t. IX, pp. 710 et seq.; *Archives dip.*, 1867, t. II, p. 770.

* *Mémorial dip.*, 1866; *Ann. des Deux Mondes*, 1866-1867, pp. 4 et seq., 324 et seq., 428 et seq.

Constitution de l'Empire allemand, 1870.

eurent bientôt relié à la Confédération de l'Allemagne du Nord ce qui, en dehors de l'Autriche, restait encore dans l'Allemagne du sud de l'ancienne Confédération Germanique : c'était un pas immense fait vers cette unité nationale, à laquelle les populations allemandes aspiraient depuis de longues années et dont les victoires remportées sur la France par les armées allemandes ont hâté la réalisation. Sur l'initiative du roi de Bavière, presque aussitôt suivie de l'adhésion du Wurtemberg et des grands-duchés de Bade et de Hesse, la diète de la Confédération de l'Allemagne, le 9 décembre 1870, consacra l'accession des États du sud de l'Allemagne à l'Union fédérale fondée par les États du nord et décida que les mots de *Confédération allemande* fussent remplacés par ceux d'*Empire allemand :* ainsi a été constitué ce nouvel et puissant empire, dont la création a déplacé, on peut le dire, l'axe politique de l'Europe.

Guerre entre la France et l'Allemagne, 1870-1871.

La guerre de 1870-71 entre la Prusse et la France a eu pour dénoûment le traité de paix conclu à Francfort le 10 mai 1871 (1), aux termes duquel la France fut contrainte de céder à la Prusse l'Alsace et une partie de la Lorraine. Depuis lors ces deux provinces réunies forment un pays d'empire, appelé l'Alsace-Lorraine et placé directement sous l'autorité de l'empereur d'Allemagne *.

En France, le régime impérial ne put survivre aux désastres qu'entraîna la guerre avec l'Allemagne, et la République, rétablie depuis le 4 septembre 1870, est la forme du gouvernement qui régit le pays.

Italie et Rome : intervention française.

Depuis le retour du Pape de Gaëte à la suite des événements de 1848, la France n'avait cessé de tenir garnison à Rome et à Civita-Vecchia; mais cette occupation devait naturellement prendre fin dès que la situation du Souverain Pontife ne paraîtrait plus compromise. Après de laborieuses négociations, la France et l'Italie conclurent, le 15 septembre 1864 (2), un traité par lequel la première de ces puissances s'engageait à rappeler les troupes prépo-

(1) De Clercq, t. XII.

* J. Favre, *Gouvernement de la Défense nationale,* 1871; J. Valfrey, *Histoire de la diplomatie du gouvernement de la Défense nationale,* 1872; *Histoire du traité de Francfort et de la libération du territoire français,* 1874; Albert Sorel, *Histoire diplomatique de la guerre franco-allemande,* 1875; on peut consulter aussi les travaux de Dahn, d'Opzoomer, l'importante étude que M. Bluntschli a publiée au sujet dela guerre franco-allemande dans l'*Annuaire de Holtzendorff,* et les articles de M. Rolin-Jacquemyns dans la *Revue du droit international,* t. III, IV et V.

(2) De Clercq, t. IX, pp. 120 et seq.; *Archives dip.*, 1864, p. 192.

sées par elle à la défense du Pape, et la seconde s'obligeait, après avoir transféré sa capitale de Turin à Florence, à empêcher toute invasion du territoire romain. Ce traité n'ayant pas été scrupuleusement observé par l'Italie, qui ne put ou ne voulut pas en temps opportun s'opposer au départ des bandes armées que le général Garibaldi conduisait à la conquête de la Ville Éternelle, le gouvernement français fit de nouveau occuper Rome par un corps expéditionnaire, qui y tint garnison jusqu'au mois d'août 1870, époque où, la guerre ayant éclaté entre la Prusse et la France, celle-ci se vit dans la nécessité de rappeler ses troupes. Le 20 septembre suivant, une armée italienne entra dans Rome, qui fut déclarée, avec ses provinces, partie intégrante du royaume d'Italie, dont elle est devenue la capitale depuis le 3 février 1871. Cette incorporation dans le nouveau royaume de ce qui subsistait encore des États de l'Église a mis fin à l'existence du pouvoir temporel du Pape; toutefois le gouvernement italien a conservé au Saint Père l'inviolabilité et les prérogatives personnelles dues à un souverain, en garantissant par une loi spéciale son indépendance et l'exercice de son autorité spirituelle [1].

Guerre entre la Russie et la Turquie, 1877.

Quelques années après ces graves événements qui ont apporté des changements si importants dans la contexture politique de la partie occidentale du continent européen, la partie orientale a subi des modifications non moins profondes. Nous assistons au démembrement, depuis longtemps prévu d'ailleurs, de l'empire ottoman.

A la suite de conférences, où les représentants des grandes puissances avaient exhorté vainement le gouvernement du Sultan à exécuter les réformes réclamées par les traités, la guerre éclata en 1877 entre la Russie et la Turquie, et la défaite des armées turques, après dix-huit mois d'une lutte opiniâtre dont on eût cru à peine « l'homme malade » capable, provoqua la réunion des puissances signataires du traité de Paris en un congrès, qui aboutit au traité de Berlin du 13 juillet 1878.

Les dispositions de ce traité altèrent essentiellement la composition territoriale et la situation internationale des différents pays qui formaient, à des titres divers, le domaine de l'empire ottoman en Europe.

[1] Debrauz, *Org. adm. des États de l'Église;* Lawrence, *Com.*, t. II, pp. 240 et seq.; Ulloa, *Guerre de l'indép. italienne; Annuaire des Deux Mondes*, 1850-1865; J. Favre, *Rome et la République française*, 1871.

Indépendance de la Roumanie et de la Serbie.

Les principautés de Roumanie et de Serbie cessent d'être sous la suzeraineté du Sultan, qui a reconnu leur indépendance et cédé à chacune d'elles, ainsi qu'au Montenegro, des territoires pris sur les provinces d'Albanie et de Bulgarie.

Cette dernière province est constituée en principauté autonome et tributaire, sous la suzeraineté du Sultan.

Les provinces de Bosnie et d'Herzégovine sont occupées et administrées par l'Autriche-Hongrie, qui a en outre incorporé la commune de Spizza à la Dalmatie.

De ses possessions en Europe, il ne reste plus à la Porte en toute propriété que les provinces de l'Albanie, de la Macédoine et de la Roumélie; encore une portion de celle-ci a-t-elle été constituée en une province séparée, sous le nom de Roumélie orientale, qui reste, il est vrai, placée sous l'autorité politique et militaire du Sultan, mais dans des conditions d'autonomie administrative.

En outre, par suite d'une convention signée le 4 juin 1878, l'île de Chypre a été occupée par l'Angleterre.

Enfin des négociations sont pendantes en vue d'une rectification de frontières au profit de la Grèce, à qui les protocoles du congrès de Berlin adjugent une portion de territoire à prendre sur les provinces turques d'Albanie, d'Épire ou de Thessalie.

En Asie, la Porte a cédé à la Russie les territoires d'Ardahan, de Kars et de Batoum, et à la Perse la ville et le territoire de Khotour.

En dehors des événements qui ont plus ou moins modifié l'étendue territoriale et la condition politique de différents États, nous avons à enregistrer dans l'ordre purement scientifique et juridique un fait d'une haute importance, et qui ne peut manquer d'exercer une influence décisive sur l'avenir du droit international, sur les relations des nations entre elles, et plus particulièrement sur l'appréciation et le règlement des différends qui peuvent les diviser.

Tribunal d'arbitrage de Genève, 1871-1872.

Le manque de surveillance, sinon la tolérance des autorités anglaises, pendant la guerre de *sécession* des États-Unis, à l'égard des agissements dans les ports britanniques des corsaires équipés par les Confédérés du sud, donna lieu, après que la paix fut rétablie, à des réclamations de la part du cabinet de Washington pour les pertes considérables qu'en avaient éprouvées la marine et le commerce américains. Les deux gouvernements prirent le sage parti de déférer le litige à un tribunal d'arbitrage, qui eut ainsi à se prononcer sur une des questions essentielles et les plus

ardues concernant les devoirs et les responsabilités des neutres envers les belligérants. La décision de ce tribunal, qui siégea à Genève du 15 décembre 1871 au 14 septembre 1872, décision favorable à la demande des États-Unis, a une haute et double portée, en ce qu'elle a non seulement établi la jurisprudence internationale sur ce point, mais encore imprimé à l'arbitrage, comme mode de régler les différends entre les États, une importance qu'on n'y avait point attachée jusqu'alors *.

Depuis, la réglementation de l'arbitrage international est une question à l'ordre du jour au sein de la diplomatie et parmi les hommes de science. Plusieurs parlements ont exprimé des vœux en faveur de la généralisation de ce moyen pacifique d'aplanir les difficultés internationales. Enfin des associations se sont formées dans le but d'étudier les mesures propres à faire passer dans la pratique, autant que possible, les vues et les dispositions généreuses des gouvernements. A partir de l'automne de 1873, deux de ces sociétés, composées de publicistes et de jurisconsultes éminents de diverses nations, travaillent à cette œuvre avec une persévérance infatigable et tiennent chaque année des conférences, où se discutent et s'éclaircissent les points les plus controversés encore du droit des gens : c'est d'abord l'*Institut du droit international*, fondé à Gand, le 10 septembre 1873; puis l'*Association pour la réforme et la codification du droit des gens*, qui s'est constituée un mois plus tard.

Sociétés pour la réforme du droit international.

Ces deux sociétés, dont font partie à la fois un certain nombre des membres de l'une et de l'autre, ont en vue un bien commun ; seulement elles y tendent par des voies différentes.

L'*Institut* est en quelque sorte une académie scientifique du droit des gens ; ses travaux ne prétendent à d'autre autorité qu'à celle de la science.

L'*Association* s'applique plutôt aux solutions pratiques ; elle songe plus à répandre les opinions qu'à les approfondir ; mais si

* *A historical account of the neutrality of Great Britain during the american civil war* (Récit historique de la neutralité de la Grande-Bretagne pendant la guerre civile d'Amérique), Londres, 1867, par le professeur Montague Bernard, membre du conseil de la reine; *Exposé de sir Alexander Cockburn, raisons qui l'ont empêché d'adhérer à la décision du tribunal arbitral de Genève; le traité de Washington, sa négociation, sa mise à exécution et les discussions auxquelles il a donné lieu,* par Caleb Cushing, conseil des États-Unis aux conférences de Genève, Paris, 1874; Réclamations de l'*Alabama,* plaidoyer des États-Unis présenté au tribunal d'arbitrage de Genève, 15 juin 1872.

elle ne peut revendiquer l'autorité scientifique qui appartient à l'*Institut,* elle est appelée à acquérir une grande importance politique, attendu qu'elle est en contact plus direct avec les gouvernements et les nations, au sein desquels elle choisit les membres qui la composent.

Les deux sociétés, marchant parallèlement, sont à même de se rendre d'utiles services : l'*Association,* par les comités locaux qu'elle a dans les différents pays, est à même de propager, de vulgariser les idées que l'*Institut,* composé d'un nombre limité de membres, élabore dans le calme de l'étude. Il y a tout lieu de croire qu'elle ne faillira pas à cette mission, et qu'au concours de tant d'hommes aussi distingués par la noblesse de leurs sentiments que par leur expérience et leur savoir le monde devra enfin — pour nous servir de l'image pittoresque d'un écrivain du journal anglais *the Hour* — « l'édification sur des bases stables d'un temple de paix, dont les portes, à la différence de celles du temple de Janus, qu'on ouvrait seulement en temps de guerre, seront toujours ouvertes, pour permettre un échange pacifique de communications entre les peuples. »

Publicistes contemporains.

La période de 1815 à 1880, si féconde en questions de droit international, compte un grand nombre de publicistes distingués. Ne pouvant les citer tous, nous nous limiterons à ceux qui, à nos yeux, ont le plus contribué aux progrès du droit des gens.

Wheaton.

Wheaton est assez généralement accepté comme un des publicistes les plus éminents des temps modernes. Il naquit aux États-Unis en 1785 et mourut en 1848. Après avoir exercé la profession d'avocat à Providence (Rhode-Island), puis à New-York jusqu'en 1816, et les fonctions de *reporter* de la cour suprême des États-Unis jusqu'en 1827, il occupa successivement les postes de ministre des États-Unis près les cours de Copenhague et de Berlin, de sorte que sa double qualité de jurisconsulte et d'homme versé dans la pratique des affaires publiques donne à ses ouvrages un crédit pleinement justifié, du reste, par leur mérite.

En 1815 Wheaton fit paraître son premier ouvrage : *Digest of the law of maritime captures or prizes* (Digeste sur la loi des prises maritimes), traité pratique de la matière, appuyé sur une analyse complète des jugements prononcés par les tribunaux de différents pays, surtout ceux de l'Angleterre et des États-Unis, sur des questions de prises.

En 1841 Wheaton publia à Leipzig la première édition d'un

essai proposé au concours par l'Académie des sciences morales et politiques de l'Institut de France, et ayant pour titre : *Histoire des progrès du droit des gens en Europe depuis la paix de Westphalie jusqu'au congrès de Vienne,* qu'il transforma en 1846, dans une édition considérablement augmentée, en un traité sur l'*Histoire du droit des gens en Europe et en Amérique depuis les temps les plus reculés jusqu'au traité de Washington en 1842,* lequel a été unanimement regardé comme le livre le plus complet publié jusqu'alors sur le même sujet.

Cet ouvrage était le complément nécessaire de celui qu'il avait publié quelques années auparavant (Londres, 1836) : *Les Éléments du droit international* (1), et qui avait été, dès son apparition, rangé au nombre des traités classiques. Plusieurs éditions en parurent successivement en Amérique, en Angleterre et en Allemagne, ainsi qu'une traduction en français en 1848, l'année même de la mort de l'auteur; il a eté traduit depuis dans toutes les langues.

Les commentateurs et et les annotateurs n'ont point manqué à une œuvre de cette importance. Nous citerons en première ligne M. W.-B. Lawrence, ancien ministre des États-Unis à Londres, et auteur d'un traité sur le *Droit de visite (Visitation and search).* Les deux éditions qu'il a données en 1855 et en 1863 des *Éléments du droit international* sont précédées d'une notice pleine de détails intéressants sur la carrière diplomatique et les travaux de Wheaton. Les annotations de M. Lawrence sur les deux grands ouvrages de Wheaton ont pris un tel développement qu'elles ont dépassé le texte en étendue; aussi les a-t-il publiées en un ouvrage séparé, sous le titre de *Commentaires* sur les *Éléments du droit international* et sur *l'Histoire des progrès du droit des gens* (Leipzig, 1868, 1869 et 1873). De cette façon M. Lawrence est devenu non seulement le biographe et l'annotateur de Wheaton, mais encore son interprète et son continuateur.

En 1866 une huitième édition des *Éléments du droit international* a paru à Boston par les soins de M. R.-H. Dana, qui a enrichi le livre de Wheaton de commentaires et de développements suppléant à l'argumentation parfois vague et insuffisante de l'auteur.

En 1878, un jurisconsulte de Londres, M. A. C. Boyd, auteur de

(1) Voir le système de Wheaton, livre I.

l'ouvrage : *The merchant shipping laws* (Lois relatives aux navires marchands), a publié une nouvelle édition révisée des ***Elements of international law,*** avec numérotation suivie des sections comme dans l'édition de M. Dana, réduction des anciennes notes et insertion dans le texte d'une grande quantité d'additions ; de plus, six appendices contiennent les actes anglais et américains, divers traités et documents, qui ramènent le livre de Wheaton au courant des événements et des modifications apportées au droit international à l'époque où a paru cette plus récente édition.

Kent. Un compatriote de Wheaton et de ses commentateurs, le grand juge de la cour suprême des États-Unis, James Kent, né en 1768 et mort en 1847, publia en 1826 ses *Commentaires sur le droit américain* (*Commentaries on american law*), dans lesquels non seulement il expose la jurisprudence des États-Unis et les lois municipales des divers États qui composent l'Union, mais encore discute les principes du droit international. D'après la nature même de son ouvrage, le juge Kent n'a pu qu'aborder sommairement cette matière ; aussi regrette-t-on la brièveté de ses appréciations, qui se font remarquer par une grande lucidité. Quoi qu'il en soit, le livre de James Kent, considéré comme un véritable digeste du droit américain et comme la meilleure source à consulter sur cette matière par le jurisconsulte aussi bien que par l'étudiant, jouit d'une grande autorité aux États-Unis, où il n'a pas eu moins de onze éditions. Celle qui a paru à Boston en 1867, éditée par M. G. F. Comstock, contient des annotations de l'éditeur et du juge William Kent, fils de l'auteur. Une édition plus récente, puisqu'elle date de 1878, en a été publiée à Londres par le juge J.-T. Abdy.

Story. Un autre juge de la cour suprême des États-Unis, Joseph Story, a écrit un ouvrage qui a beaucoup de rapports avec celui du juge Kent : ce sont les *Commentaires sur le conflit des lois étrangères et domestiques* (*Commentaries on the conflict of laws, foreign and domestic*), qui ont été publiés pour la première fois en 1834, et dont il a paru en 1868, après la mort de l'auteur, une sixième édition, révisée et augmentée par M. J.-F. Redfield. Dans son livre, qui est cité fréquemment par les jurisconsultes, Story passe en revue une foule de questions importantes de droit international privé, se rattachant notamment aux transactions entre les sujets de pays différents.

Fœlix. La plupart des principes formulés par le juge américain se re-

trouvent dans le *Traité de droit international privé* de Fœlix, avocat à Paris, livre qui fait à juste titre autorité en cette matière. La première édition en a paru en 1843; deux autres ont suivi en 1847 et en 1846: cette dernière était due aux soins de M. Demangeat, professeur à la Faculté de droit de Paris, qui, dans le cours de l'année 1866, en a publié une quatrième édition, revue et augmentée de commentaires sous forme d'annotations, ainsi que des décisions importantes rendues par les cours françaises depuis l'édition précédente.

Westlake. Deux ouvrages sont encore à consulter avec fruit sur le même sujet, savoir : le *Traité du droit international privé, ou conflit des lois* (*A Treatise on private internatianal law, or the conflict of laws*), par John Westlake, publié en 1858, lequel permet d'apprécier les différences existant en Angleterre et dans les autres pays en matière de droit international privé; et le *Traité du conflit des lois* (*Treatise on conflict of laws*), par Wharton, de Cambridge, État de Massachusetts (États-Unis). Wharton.

Hegel. En Allemagne, une réaction ne tarda pas à s'opérer contre les doctrines de Kant, qui avaient fait quelque bruit à la fin du siècle précédent. Parmi leurs adversaires les plus ardents nous devons nommer Hegel, qui, se séparant de son illustre contemporain à propos des questions essentielles de la philosophie, devait également s'en éloigner dans l'étude des principes fondamentaux du droit international. Hegel, dans ses *Éléments de la philosophie du droit* (Berlin, 1824), assigne un rôle prépondérant à l'élément historique et ne partage pas les aspirations subjectives de Kant au sujet de la paix perpétuelle. D'après lui, la guerre est nécessaire, moralement justifiée, et constitue un puissant élément de progrès : ce qui veut dire, en se servant du langage de l'école allemande, qu'il existe une idée de la guerre, comme il en existe une de la vie, de la plante, de l'homme, de l'esprit. C'est en partant du même principe que Proudhon, dans son ouvrage intitulé : *La guerre et la paix*, est arrivé à soutenir la légitimité de la force, en d'autres termes à proclamer le droit de la force. L'admission d'une idée de la guerre dans le sens donné au mot *idée* par la philosophie hégélienne implique l'impossibilité complète et absolue de la paix perpétuelle, ainsi qu'une appréciation tout à fait distincte de la valeur de l'expression *droit international* (1).

(1) Voir Vera, *Introduction à la philosophie de Hegel.*

Morin. Ce serait une étude utile que de passer de cette partie de l'œuvre de Hegel aux considérations à l'aide desquelles M. A. Morin, conseiller à la Cour de cassation de Paris, cherche à déterminer *les lois relatives à la guerre selon le droit des gens moderne, le droit public et le droit criminel des pays civilisés* (Paris, 1872). M. Morin, tout en admettant la guerre, qu'il réprouve cependant, prétend la réglementer et la restreindre dans des limites pour ainsi dire juridiques, qui sont plutôt du domaine des théories humanitaires que de celui de la pratique du droit actuel.

Klüber. En 1819, Jean Louis Klüber, homme d'État et publiciste allemand (né en 1762, mort en 1837), publia en français son traité du *Droit des gens de l'Europe,* dont il donna lui-même, deux ans après, une édition allemande, notablement modifiée et augmentée en beaucoup de points; mais dans les réimpressions françaises qui en avaient été faites depuis, et notamment à Paris en 1831, il n'avait été tenu aucun compte de ces changements. Heureusement, en 1861 et en 1874, M. Ott en a publié de nouvelles éditions, dans lesquelles il a donné le texte le plus récent de l'auteur et introduit toutes les modifications et les additions dont la dernière édition allemande avait été l'objet. On peut ajouter que M. Ott a en quelque sorte rajeuni et complété l'ouvrage de Klüber, en le mettant, par de judicieuses annotations, au courant des changements survenus, depuis l'époque où il avait été écrit, dans l'état politique de l'Europe, dans les usages et dans les doctrines mêmes du droit des gens.

Comme la plupart des productions des savants allemands, le *Droit des gens moderne de l'Europe,* dont les notes abondantes égalent presque en longueur le texte original, se recommande plus par l'érudition que par la clarté des appréciations et par la justesse des déductions.

Klüber divise le droit des gens en deux catégories : l'une comprenant les droits *absolus* des États, c'est-à-dire les droits dont ils jouissent nécessairement comme États; l'autre, leurs droits *conditionnels,* c'est-à-dire ceux qui résultent de certaines conditions, telles que l'état de paix ou de guerre. Cette division a jeté de la confusion dans la symétrie de l'ouvrage, et occasionné de nombreuses répétitions, qui le surchargent et en entravent la marche. Malgré cela, sa forme élémentaire, les informations précieuses dont il est rempli, les éclaircissements contenus dans ses nombreuses notes en font un livre utile à consulter.

On a en outre du même auteur un traité du *Droit public de la Confédération germanique*. Les tendances libérales qu'il avait manifestées dans ce livre ayant été désapprouvées par le gouvernement prussien, Klüber donna, en 1823, sa démission de l'emploi de conseiller privé, qu'il avait accepté de ce gouvernement en 1817.

C. A. von Kamptz a publié à Berlin, en 1817, sa *Nouvelle littérature du droit des gens* (*Neue literatur des Volkerrechts*); c'est une continuation de l'ouvrage d'Ompteda, avec lequel il forme une histoire à peu près complète du droit des gens; Pfeiffer, en 1819, *In wie fern sind Regierungs handlungen*, et, de 1823 à 1843, *Das Recht der Kriegseroberung* (Du droit de conquête); Schmalz, en 1817, *Das Europæische Volkerrecht* (Le droit des gens européen); Frédéric Saalfeld, en 1833, *Handbuch des positiven Volkerrechts* (Manuel du droit des gens positif); H. Ahrens, en 1840, *Cours de droit naturel*, et Gagern, *Critik des Volkerrechts* (Critique du droit des gens).

Kamptz. Pfeiffer. Schmalz. Saalfeld. Ahrens. Gagern.

Le baron Charles de Martens s'est fait le continuateur des œuvres de son oncle, Georges Frédéric de Martens, l'auteur du *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, mort en 1824. Prenant pour modèle et point de départ l'histoire, commencée par celui-ci, des différends entre les puissances européennes, il publia en 1827 les *Causes célèbres du droit des gens*, recueil intéressant, dans lequel on trouve un compte-rendu de quelques-unes des discussions les plus curieuses auxquelles aient donné lieu les prérogatives des ambassadeurs et les droits du commerce des neutres.

Ch. de Martens

Le baron Ch. de Martens a en outre publié en 1832 le *Guide diplomatique* ou *Précis des droits et des fonctions des agents diplomatiques et consulaires*. Ce livre peut être regardé comme le manuel des jeunes diplomates, à l'usage desquels il est spécialement destiné; à cet effet l'auteur l'a fait suivre d'un *Traité des actes et des offices divers qui sont du ressort de la diplomatie*, et d'un choix de *pièces et documents proposés comme exemples;* mais le *Guide diplomatique* a acquis une valeur encore plus pratique et plus actuelle depuis que M. Geffcken, ancien ministre résident des villes hanséatiques à Berlin et à Londres, en a publié, en 1866, une cinquième édition, entièrement refondue, dans laquelle le cadre de l'ouvrage a été élargi, tout ce qui était suranné dans la pratique a été éliminé, et une grande partie des anciens documents ont été remplacés par des pièces modernes.

Garden.

On peut classer dans le même ordre de travaux les ouvrages du comte de Garden, qui a publié, en 1833, un *Traité complet de la diplomatie* ou *Théorie générale des relations extérieures des puissances de l'Europe*, et, en 1850, une édition de son *Histoire générale des traités de paix et autres transactions principales entre toutes les puissances de l'Europe depuis la paix de Westphalie; ouvrage contenant les travaux de Koch, de Schœll,* etc., *entièrement refondus et continués jusqu'à ce jour;* le quatorzième volume, le dernier qui ait paru, s'arrête à l'année 1814.

Pinheiro Ferreira.

Parmi les annotateurs de G.-F. Martens, il faut citer le publiciste portugais Pinheiro Ferreira, qui a également annoté Vattel; mais c'est surtout par son *Cours de droit public,* qui parut en 1845, que M. Pinheiro Ferreira a acquis une certaine notoriété. Il a de plus écrit de nombreux articles sur les questions de droit international dans la *Revue étrangère de législation.*

La science du droit international ne compte pas des adeptes en Europe seulement; nous avons déjà vu que, sous ce rapport, les États-Unis de l'Amérique du nord ne le cèdent pas à l'ancien monde; l'Amérique du sud peut aussi revendiquer sa part de collaboration.

Bello.

Un des hommes les plus remarquables qu'ait produits l'Amérique latine est sans contredit André Bello, né à Caracas (Venezuela) en 1780 et mort en 1865. Bello s'est acquis une juste renommée à la fois comme homme d'État et comme écrivain. Sciences, philosophie, jurisprudence, législation, il a tout abordé, tout traité avec un talent supérieur; mais nous devons ne nous occuper ici que de ses travaux concernant le droit des gens.

En 1832, Bello, mettant à profit l'expériences des affaires internationales que lui avaient donnée ses fonctions de secrétaire de diverses légations venezueliennes en Europe et le poste élevé qu'il occupait dans la direction des relations extérieures du Chili, publia, sous le titre de *Principios de derecho de gentes* (Principes du droit des gens), un traité élémentaire, dans lequel, quoique en un cadre restreint, sont résolues toutes les questions essentielles sur la matière. Bello est le premier qui ait signalé l'insuffisance des principes émis dans l'ouvrage de Vattel et ait tenté d'y suppléer. On peut le considérer comme le précurseur de Wheaton, le publiciste américain, qui lui a emprunté de nombreuses citations. Du reste, les auteurs les plus distingués sont unanimes à parler de l'œuvre de Bello avec éloge. Plusieurs éditions des *Princi-*

pios de derecho de gentes ont été imprimées en Amérique et en Europe : la dernière a paru en 1860 à Paris.

Au nombre des publicistes de l'Amérique latine nous devons citer aussi Joseph Marie de Pando, né à Lima vers la fin du siècle dernier. Il ne reste guère de lui qu'une œuvre posthume, sous le titre de *Elementos del derecho internacional* (Éléments du droit international), publiée pour la première fois en 1843, et dont d'autres éditions ont été imprimées à Madrid, à Caracas, à Santiago (Chili) et à Lima. L'ouvrage de Pando n'est pas, à proprement parler, un livre fini, complet ; c'est plutôt un recueil de notes prises en vue de la composition ultérieure d'un livre, ou une espèce de *memorandum* pour servir de guide dans l'exercice de diverses fonctions diplomatiques. Pando a été tour à tour ministre d'État en Espagne, ministre des affaires étrangères au Pérou, membre du congrès péruvien, etc. Pando.

En 1866, M. Albertini a publié à Paris un livre sur les applications du droit diplomatique particulières aux républiques de l'Amérique du sud (*Derecho diplomatico en sus aplicaciones especiales a las republicas sud-americanas*). Albertini.

Enfin il vient de paraître à Buenos Aires, sous le titre de *Tratado de derecho internationul* (Traité de droit international), par le docteur Amancio Alcorta, professeur de droit international à l'Université de Buenos Aires, le premier volume d'un ouvrage destiné à avoir une certaine étendue. Cette première partie, qui est essentiellement introductoire, permet d'en juger dès à présent l'importance; l'auteur y traite des principes généraux et des sources du droit international, dont il place le fondement dans la nature de tous les hommes, se manifestant progressivement par le consentement des peuples civilisés. A. Alcorta.

Sous la direction de ce savant professeur, MM. Ernesto Quesada et Adolfo Mitre ont résumé la partie du cours du docteur Alcorta qui se rapporte plus spécialement au droit international privé, s'appliquant surtout à signaler les conflits qui pourraient surgir entre les lois de la république argentine et les législations étrangères : *Derecho internacional privado, curso de 1878, dictado por el doctor A. Alcorta.*

L'Espagne contemporaine a également fourni son contingent à la science du droit. Parmi les ouvrages les plus importants parus dans ces derniers temps dans la péninsule nous devons mentionner spécialement : *Elementos de derecho politico internacional,* Riquelme

con explicacion de todas las reglas que constituyen el derecho internacional español (Éléments de droit politique international, avec explication de toutes les règles qui constituent le droit international espagnol), par don Antonio Riquelme (Madrid, 1849).

Sanchez. De 1866 à 1877 M. Pedro Lopez Sanchez, ex-doyen de la Faculté de droit de Salamanque et professeur de l'Université de Madrid, a publié à Madrid, sous le titre de : *Elementos de derecho internacional publico* (Éléments de droit international public), un livre qui est plutôt une étude de ce droit sous le double aspect de son développement historique et de sa théorie qu'un traité proprement dit.

Heffter. Au nombre des livres les plus récents, en première ligne de ceux qu'on peut adopter pour l'enseignement du droit international, figure l'ouvrage, devenu classique du reste, de Heffter, professeur à l'Université de Berlin : *Le droit international moderne de l'Europe (Das Europœische Volkerrecht der Gegenwart),* qui résume dans un petit nombre de pages toutes les questions essentielles et en facilite l'étude par des aperçus aussi clairs que méthodiques (1). Cet ouvrage, qui, tout succinct qu'il est, forme un traité à la fois théorique et pratique, a été traduit de l'allemand en français par M. Jules Bergson, docteur en droit. Une troisième édition de cette traduction a été publiée en 1873, revue et augmentée par Heffter lui-même. Le professeur Heffter, qui était le doyen des jurisconsultes de notre époque, est mort dans les premiers jours de l'année 1880, à l'âge de quatre-vingt-six ans.

Neumann. C'est dans la même catégorie et presque au même rang qu'il faut classer le *Manuel du droit des gens européen moderne. (Gundriss des heutigen europœischen Volkerrechtes)*, du docteur Léopold Neumann, professeur de droit à l'Université de Vienne. Cet ouvrage, dont une seconde édition a paru en 1877, est destiné à l'enseignement universitaire. Le but de l'auteur, qui adopte de préférence la méthode historique, est de faire connaître les résultats du progrès du droit des gens jusqu'à nos jours, d'éclairer la théorie par des exemples tirés de la pratique. Le livre du docteur Neumann n'est à vrai dire qu'un abrégé ; mais, chose rare dans ce genre de travaux, à la brièveté il sait allier la clarté et la précision.

On doit encore au docteur Neumann une collection très-impor-

(1) Voir le *Système* de Heffter, livre I.

tante de documents indispensables à l'étude des relations internationales : c'est le *Recueil des traités et des conventions conclues par l'Autriche avec les puissances étrangères*. Ce recueil commence avec la paix de Hubertsbourg en 1763 ; il s'étend jusqu'à la fin de l'année 1876, et forme neuf volumes ; le neuvième volume est entièrement consacré aux tables combinées d'après la triple indication de l'ordre chronologique, des États contractants et des matières ; le volume VI, exclusivement réservé aux affaires d'Orient, renferme les protocoles des conférences de Vienne et de Paris de 1854, de 1855 et de 1856.

Un autre ouvrage, qui paraît également avoir été composé en vue de l'enseignement et dont la portée s'élève d'ailleurs plus haut, c'est l'*Introduction à l'étude du droit international pour aider l'enseignement et les études historiques (Introduction to the study of international law designed as an aid in teaching and in historical studies)*, par le professeur Th. D. Woolsey, ancien président du collége d'Yale, à Newhaven (États-Unis), publié en 1874. Il en a paru à Londres en 1878 une 5e édition considérablement augmentée. Woolsey.

Parmi les livres élémentaires nous citerons encore le *Premier plan de droit international (First platform of international law)* de sir Edward S. Creasy, ancien grand juge de Ceylan (Londres, 1876) ; Creasy.

Les *Conférences sur le droit international* (*Lectures on internacional law*) du professeur de droit Sheldon Amos (Londres, 1874) ; Sheldon Amos.

L'*Introduction à l'étude du droit international*, par M. Louis Renault, professeur à la Faculté de droit de Paris (Paris 1879). Louis Renault.

Sir Robert Phillimore, président de la haute cour de l'amirauté britannique, membre du Conseil privé de la Reine, a publié en 1847 un traité sur *Les lois du domicile* (*Laws on domicil*), et, de 1854 à 1861, des *Commentaires sur le droit international* (*Commentaries upon international law*). Ces deux ouvrages sont également appréciés et toujours consultés avec fruit ; le dernier se recommande surtout par le vaste cadre qu'il embrasse et par les utiles renseignements bibliographiques qu'il fournit concernant les travaux spéciaux publiés dans les différents pays sur la matière. Une nouvelle édition en a été imprimée de 1871 à 1874, qui met le livre au courant des événements survenus depuis sa première apparition, ainsi que des réformes et des progrès réalisés récemment dans la science du droit international tant public que privé. L'ouvrage de sir Robert Phillimore est, à nos yeux, un des plus savants Phillimore.

et des plus complets que l'on ait encore écrits sur le droit des gens, envisagé sous toutes ses faces et dans toutes les circonstances de la vie des nations.

Twiss. Quoique conçu sur un plan moins étendu, le livre de sir Travers Twiss, conseiller de la reine d'Angleterre, sur *Le droit des nations considérées comme communautés politiques indépendantes* (*The law of nations considered as independent political communities*), publié de 1861 à 1863, est un guide non moins éclairé, une source non moins précieuse d'informations et d'enseignements pratiques, surtout depuis qu'une seconde édition révisée du second volume, qui traite particulièrement des *Droits et devoirs des nations en temps de guerre,* reculant les limites de l'œuvre primitive jusqu'à la fin de l'année 1875, a permis à l'auteur de profiter de l'expérience des guerres récentes pour déduire et résumer les leçons qui en ressortent pour l'avenir.

Saripoulos. C'est en 1860 qu'a paru à Athènes le premier ouvrage publié en langue grecque sur le droit international moderne, sous le titre de : Τα των εθνῶν εν ειρηνη και εν πολεμῶ νομιμα (Droit des gens pendant la paix et pendant la guerre). L'auteur, M. Nicolas Saripoulos, a eu de grandes difficultés à surmonter pour parvenir à rendre compréhensible et faire passer le langage compliqué, bariolé, pour ainsi dire, de la diplomatie dans la langue classique de son pays, dont le purisme extrême n'admet aucun terme d'emprunt : il lui a fallu faire des recherches longues et minutieuses dans les auteurs anciens afin d'y trouver les expressions propres, ou, en l'absence de celles-ci, d'autres se rapprochant le plus du sens qu'exige la science moderne. Les efforts de M. Saripoulos ont été couronnés de succès, les termes introduits par lui ont pris une place définitive dans le vocabulaire hellénique, ont acquis autorité de lexique et sont exclusivement adoptés par les ministères, les légations, la presse et par tous ceux qui, en Grèce, ont écrit depuis lors sur les matières du droit international ou traduit en grec les livres des publicistes étrangers ; or le nombre de ces derniers est fort restreint ; car nous ne saurions guère citer qu'une traduction de l'ouvrage de Heffter. Aussi le livre de M. Saripoulos, inspiré par un esprit sagement libéral et réformateur, au niveau de la science à l'époque où il a été achevé, aussi complet qu'il pouvait l'être alors, antérieurement aux grands et multiples enseignements que l'histoire nous a fournis depuis, est-il devenu un ouvrage classique dans le pays de Platon et de Démosthène.

En 1876, le vicomte de la Guéronnière a publié, sous le titre : *Le droit public de l'Europe moderne*, 2 volumes in-8°, où sont traités, au point de vue du droit international, plusieurs sujets importants d'histoire et de politique contemporaine ; c'est moins l'œuvre d'un publiciste ou d'un juriste que celle d'un diplomate ou d'un journaliste appréciant les faits au fur et à mesure qu'ils se présentent, selon les circonstances et l'enchaînement des événements. La Guéronnière.

Tout autre est le *Précis du droit des gens*, publié en 1877, par MM. Funck-Brentano et Albert Sorel, l'un et l'autre professeurs à l'Ecole des Sciences politiques de Paris. Ce n'est, à proprement parler, qu'un résumé de la matière ; mais il en embrasse toutes les idées essentielles, qui y sont traitées avec un sens philosophique profond et dans un esprit, vivement accentué, de réforme et de progrès, en se fondant principalement sur le droit des gens *réel*, qu'ils s'attachent à opposer au droit des gens *théorique*, lequel varie suivant les pays, les temps et les écoles de philosophie. Funck-Brentano et Sorel.

Depuis quelques années, une grande réforme est à l'ordre du jour au sujet du droit international ; pour beaucoup de ceux qui l'étudient ce droit ne paraît pas encore assis sur des fondements stables, sur des règles suffisamment définies ; aussi cherche-t-on à lui appliquer les transformations qu'ont subies presque toutes les législations particulières des États.

Un jurisconsulte qui jouit en Allemagne d'une grande réputation justifiée par des travaux du plus haut mérite, notamment un *Dictionnaire du droit politique,* un *Traité du droit public universel* et une *Histoire du droit public,* M. Bluntschli, de Zurich, professeur de droit à l'Université d'Heidelberg, a entrepris une tâche difficile, celle de condenser, de coordonner, sous la forme compacte d'un code, dans un ensemble de préceptes fixes et concis, la substance du droit international tel qu'il est généralement admis aujourd'hui. Son *Droit international codifié* dont la traduction de l'allemand par M. C. Lardy, premier secrétaire de la légation suisse, a paru pour la première fois à Paris en 1870 (1), est, à proprement parler, un essai de code international commun à toutes les nations, ayant pour but de ramener à l'unité des pratiques encore diverses, de généraliser des règles qui sont encore Bluntschli.

(1) Une seconde édition a paru en 1874, révisée et augmentée de notes nouvelles.

loin d'être unanimement reconnues et dont l'application est trop souvent subordonnée aux intérêts du moment.

Dans cette louable tentative, dont il a su en grande partie éviter et surmonter les écueils, M. Bluntschli, s'il n'a pas encore eu des imitateurs, a rencontré du moins des encouragements et des partisans. Le *Droit international codifié* a été traduit en espagnol par M. Covarrubias, publiciste mexicain, qui a trouvé encore des éclaircissements à ajouter aux notes si précises du professeur allemand, surtout en ce qui touche aux coutumes et aux lois des États du Nouveau Monde.

Covarrubias.

Dudley Field.

M. David Dudley Field, sénateur des États-Unis, est encore allé plus loin dans la voie tracée par le savant professeur d'Heidelberg : sous le titre de : *Outlines of an international code* (Esquisse d'un code international), il a, en 1873, rédigé tout un plan de législation à adopter par les nations pour régir définitivement leurs relations entre elles, ainsi que les rapports des habitants d'un pays avec ceux des autres. Ce travail n'est qu'un projet, destiné à servir de base aux discussions sur le même sujet de l'Association pour le progrès et la codification du droit des gens et de l'Institut de droit international, desquels M. Field est un des fondateurs.

Bulmerincq.

M. A. Bulmerincq, ancien professeur de droit à la Faculté de Dorpat (Russie), dans son livre intitulé : *Praxis, theorie und codification des Volkerrechts* (Pratique, théorie et codification du droit des gens) (Leipzig, 1874), pose ainsi la question : codification complète, ou point de codification du tout ; en tout cas, la codification ne doit pas avoir pour objet de créer, mais uniquement de constater le droit existant.

Mancini.

Ce besoin de réformer le droit international dans ce sens est une tendance de notre siècle : c'est ce que M. P.-S. Mancini, ancien ministre de la justice du royaume d'Italie et président de l'Institut de droit international, fait ressortir dans un ouvrage spécial consacré à la question : *Sulla vocazione del nostro secolo per la riforma e la codificazione del diritto delle genti* (De la vocation de notre siècle pour la réforme et la codification du droit des gens).

C'est ici le lieu de dire quelques mots de l'école italienne, école autant philosophique que juridique, dont les doctrines nous sont clairement exposées dans les travaux particuliers de ses représentants actuels les plus autorisés.

Dans le courant de l'année 1873, M. Mancini a publié à Naples

une série de conférences qu'il avait faites dans différentes villes d'Italie sur le droit international; nous y trouvons une *Esquisse du droit des gens anciens et modernes ;* une étude sur *les progrès du droit dans la société, dans la législation et dans la science pendant le siècle dernier;* enfin, la principale de ces conférences sanctionne en quelque sorte l'idée favorite des publicistes italiens: *la nationalité comme fondement du droit des gens.*

Sur ce terrain M. Mancini est suivi par M. G. Carnazza Amari, professeur de droit à l'Université de Catane (Sicile), qui a fait paraître à Milan, en 1875, un *Traité sur le droit international public de la paix* (*Trattato sul diritto internazionale pubblico di pace*), dans lequel il pose pour base de son système « l'organisation de l'humanité selon l'inspiration de la conscience nationale » ; et par M. Pierre Esperson, professeur de droit à l'Université de Pavie, dans son livre sur *Le principe de la nationalité appliqué aux relations civiles internationales* (*Il principio di nationalita applicato alle relazioni civili internazionali*). Amari. Esperson.

Une conclusion analogue avait été tirée antérieurement (1858) par un savant magistrat napolitain, M. N. Rocco, d'une étude sur *L'usage et l'autorité des lois du royaume des Deux-Siciles :* car il avait donné à son livre pour sous-titre : *ou traité de droit civil international* (*ossia trattato di diritto civile internazionale*). Rocco.

Dans ses *Leçons sur le droit international* (*Lezioni del diritto internazionale*), qui ont été publiées en 1870 après sa mort, le professeur Casanova considère pareillement les rapports juridiques entre les nations comme dérivant des mêmes principes que les rapports juridiques qui existent entre les individus. Casanova.

Les ouvrages que nous venons de citer sont loin d'être des traités complets du droit des gens ; à M. Pasquale Fiore, professeur de droit international à l'Université de Turin, il était réservé de faire pour l'Italie ce que Wheaton a fait pour l'Amérique, sir Robert Phillimore et sir Travers Twiss pour l'Angleterre. On doit à M. Fiore, sur *Le nouveau droit international public suivant les besoins de la civilisation moderne,* un livre plein de sages aperçus, de sentiments humanitaires, dans lequel l'auteur a appliqué le précepte recommandé par un autre publiciste, son compatriote, M. Ercole Vidari, professeur de droit commercial à l'Université de Pavie, savoir : « le concours de la science et de la pratique ». Ce livre a été traduit de l'italien, annoté, précédé d'une introduction historique et suivi d'une table analytique et alphabétique des ma- Fiore.

tières par P. Pradier-Fodéré (Paris, 1868, 2 vol. in-8°). Plus récemment M. Fiore a complété son œuvre en y ajoutant un troisième volume sur le *Droit international privé,* qui a été également traduit par le même commentateur (Paris, 1875).

En outre, M. Fiore a, dans différents essais, donné aux principales questions du droit international privé les développements que ne comportait pas le cadre d'un traité succinct, tel qu'il l'avait d'abord compris : ainsi ont successivement paru :

Del fallimento secondo il diritto internazionale privato (De la faillite selon le droit international privé), Pise, 1873 ;

Effeti internazionali delle sentenze e degli atti. Parte prima, materia civile. (Effets internationaux des sentences et des actes. 1re partie, matière civile), Pise, 1874 ;

Della giurisdizione penale relativamente ai reati commessi all'estero (De la juridiction pénale relativement aux crimes commis à l'étranger), Pise, 1873 ;



Effeti estra-territoriali delle sentenze penali. Dell' estradizione (Effets extra-territoriaux des sentences pénales. De l'extradition), Pise, 1877 ;

Sul problema internazionale della societa giuridica degli Stati (Sur le problème international de la société juridique des États), Turin, 1878.

Ces derniers ouvrages sont en italien et n'ont pas été traduits, ainsi qu'une nouvelle édition, entièrement refondue et considérablement augmentée, de son *Trattato di diritto internazionale pubblico*, dont il n'a encore paru que le premier volume (Turin, 1879).

Pierantoni. On peut suivre les progrès que la science du droit a faits en Italie, si l'on consulte les ouvrages de M. Auguste Pierantoni, professeur aux Universités de Modène, de Naples et de Rome, notamment son *Histoire des études du droit international en Italie* (*Storia degli studii del diritto internazionale in Italia*), Modène, 1869; *Progrès du droit public des gens* (*Il progresso del diritto pubblico e delle genti*), Modène, 1860 ; *Histoire du droit international au XIXe siècle* (*Storia del diritto internazionale del secolo XIX*), Naples, 1877. Le professeur Pierantoni se montre partisan zélé de la réforme du droit des gens : il a développé ses idées à ce sujet dans un ouvrage spécial, publié à Naples en 1874 sous le titre de : *La riforma del diritto delle genti e l'Instituto di diritto internazionale di Gand* (La Réforme du droit des gens et l'Institut de droit international de Gand). Enfin on doit à M. Pierantoni une

traduction en italien du *Projet de code international* de M. Dudley Field, et une étude sur *Les arbitrages internationaux et le traité de Washington* (*Gli arbitrati internazionali e il trattato di Washington*), Naples, 1872.

Cette double question de la codification et de la réforme du droit international, sans être absolument repoussée par la majorité des publicistes, était du moins considérée comme une utopie à peu près irréalisable, lorsque deux très-graves événements sont venus, depuis quelques années, modifier les idées de plusieurs à cet égard. D'abord la guerre de 1870 entre la France et l'Allemagne, qui nous a ramenés à des temps barbares, ne nous a que trop fait sentir l'insuffisance, l'inefficacité des principes et des usages en vigueur chez les nations civilisées, et, partant, l'urgence d'une réforme du droit des gens, surtout en ce qui concerne son application au régime de la guerre. Ensuite le traité de Washington et l'arbitrage de Genève ont clairement démontré la possibilité de cette réforme, à laquelle est assuré le concours des jurisconsultes les plus éminents : le grand nombre des livres instructifs qu'ont suscités cet acte important de l'arbitrage et la question non moins importante des droits et des devoirs des neutres, qui en découle, nous en est un sûr garant :

Les causes actuelles de guerre et l'arbitrage (Bruxelles, 1873), par le docteur Emile de Laveleye ; De Laveleye.

The rights and duties of neutrals (Les droits et les devoirs des neutres), Londres, 1874, par M. E. Hall, avocat ; Hall.

Dei rapporti giuridici tra i belligeranti ei neutrali (Des rapports juridiques entre les belligérants et les neutres), Turin, 1865. Esperson.

De nombreux savants publicistes se sont attachés particulièrement à l'étude du droit international maritime.

Pardessus a fait paraître de 1828 à 1845 une *Collection des lois maritimes antérieures au XVIIIe siècle ;* Boulay-Paty, de 1821 à 1823, un *Cours de droit commercial maritime.* Pardessus. Boulay-Paty.

Hautefeuille a publié en 1848 son livre des : *Droits et devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime*, dont une seconde édition a paru en 1838. On est aussi redevable au même auteur d'une *Histoire des origines, des progrès et des variations du droit maritime international* (Paris, 1858), et d'un ouvrage intitulé : *Questions de droit maritime international* (Paris, 1868). Ces deux ouvrages jouissent d'une autorité trop considérable pour que nous ne soyons pas dispensés d'en présenter ici une analyse détaillée. Hautefeuille.

Gessner. Au nombre des écrits recommandables les plus récents sur le même sujet nous devons citer en première ligne celui que le docteur Gessner a fait paraître, en 1865, sous le titre : *Les droits des neutres sur mer*. Dans une seconde édition publiée en 1876 à Berlin, l'auteur a mis à profit des enseignements ressortant de la guerre civile aux États-Unis et du conflit franco-allemand de 1870-1871.

Cauchy. Le livre de M. Eugène Cauchy, membre de l'Institut de France, sur : *Le droit maritime international considéré dans ses origines et dans ses rapports avec la civilisation*, ouvrage couronné, en 1862, par l'Académie des sciences morales et politiques, est peut-être le traité le plus savant que nous ayons aujourd'hui sur la matière. M. Cauchy a envisagé son sujet au point de vue le plus élevé : après avoir recherché les origines du droit maritime dans les sources du droit naturel et du droit des gens, il nous fait, à l'aide d'un résumé historique des plus instructifs, assister à ses applications diverses à travers les siècles et chez les différents peuples, ainsi qu'à son développement graduel à la suite du progrès des lumières et des idées modernes.

En 1866, M. Cauchy a repris, pour en faire l'objet d'études spéciales et nouvelles, la question du *Respect de la propriété privée dans la guerre maritime*, qu'il avait déjà traitée dans le livre dont nous venons de parler. Il en a fait le sujet d'un mémoire lu à l'Académie des sciences morales et politiques, au moment où les incidents de la guerre civile dont le nord de l'Amérique avait été le théâtre les années précédentes soulevaient de graves discussions entre les États-Unis et l'Angleterre. Les conclusions de cet intéressant mémoire reflètent naturellement les idées généreuses que M. Cauchy avait déjà développées dans son *Traité de droit maritime*.

Ortolan. Le capitaine de vaisseau Ortolan a traité également avec beaucoup de science et une grande sûreté de jugement les questions de droit international maritime. Son livre : *Règles internationales et diplomatie de la mer*, est très-remarquable. La quatrième édition, mise en harmonie avec le dernier état des traités et suivie d'un appendice spécial contenant, avec les actes du Congrès de Paris de 1856, les principaux documents officiels relatifs à la guerre d'Orient et à la guerre d'Amérique, a été publiée en 1864.

Parmi les ouvrages français sur la matière, il faut encore citer le
Pouget. livre de M. Louis Pouget : *Principes du droit maritime*, paru en
Caumont. 1856 ; le *Dictionnaire universel du droit maritime* de M. Alrik

Caumont, publié la même année, et les *Phases et causes célèbres du droit maritime des nations*, de M. le baron Ferdinand de Cussy, paru en 1856. De Cussy.

Il est utile de consulter aussi sur la même matière l'ouvrage espagnol : *Estudios sobre el derecho internacional maritimo*; *exposicion razonada de sus principios fundamentales* (Études sur le droit international maritime; exposé raisonné de ses principes fondamentaux), par don Ignacio de Negrin, officier du corps administratif de la marine espagnole (Madrid, 1862); l'ouvrage italien de Lucchesi Palli : *Principii teorico-pratici di diritto maritimo* (Principes théoriques et pratiques du droit maritime), où se trouve un plan de code international et maritime; ainsi que les livres anglais : *The law and practice of maritime insurance* (Le droit et la pratique des assurances maritimes), par John Duer, publié en 1846, lequel renferme un sommaire très-complet des décisions des cours de prises d'Angleterre et d'Amérique, sur les prises maritimes; *A treatise of the relative rights and duties of belligerent and neutral powers in maritime affairs* (Traité des droits et des devoirs relatifs des belligérants et des puissances neutres, dans les affaires maritimes), par Robert Ward (Londres, 1873) : ce traité est demeuré inachevé; l'auteur n'a mis à exécution que la première partie du programme qu'il s'était tracé. Negrin. Lucchesi Pallį. Duer. Ward.

Comme se rattachant aux ouvrages spéciaux sur le droit maritime, nous ne pouvons omettre le remarquable *Traité des prises maritimes*, que MM. Pistoye et Duverdy ont publié à Paris au moment où éclatait la guerre d'Orient, et dont ils ont fait paraître une nouvelle édition en 1859. Pistoye et Duverdy.

Nous devons mentionner ici le rapport, sur *Le droit des prises maritimes*, présenté par M. Bulmerincq à l'Institut de droit international, conformément à la décision prise par cette assemblée le 12 septembre 1877. (Voir la *Revue de droit internationat*, t. X, p. 185, et t. XI, p. 152 et p. 320). Bulmerincq.

A cette liste nous pouvons ajouter le livre de M. G. Massé, conseiller à la cour de cassation, sur *Le droit commercial dans ses rapports avec le droit des gens et le droit civil*. Ce livre ne rentre pas dans la catégorie de ceux qui traitent exclusivement du droit international; mais les relations commerciales des différents pays et la législation qui les régit se rattachent à ce droit et surtout au droit des gens maritime par tant de points, et notamment par les traités intervenus de nation à nation, que le savant jurisconsulte Massé.

eût fait une œuvre incomplète, s'il n'eût abordé toutes les questions qui font sortir le droit commercial des bornes étroites des transactions privées. *Le Droit commercial* a paru pour la première fois en 1844; une troisième édition en a été donnée en 1874, revue et augmentée par l'auteur lui-même, dont l'opinion fait autorité en la matière.

De Clercq et de Vallat. Les mêmes observations peuvent s'appliquer aux travaux de MM. de Clercq et de Vallat : *Le guide pratique des consulats*, et *Le formulaire des chancelleries diplomatiques*. Ces deux ouvrages, publiés sous les auspices du ministère des affaires étrangères, sont déjà arrivés le premier à sa quatrième, et le second à sa cinquième édition : ce sont les plus complets et ceux qui ont le plus d'autorité sur les matières consulaires.

Nous citerons encore au nombre des ouvrages dignes d'être recommandés et utiles à consulter, soit sur l'ensemble du droit des gens, soit sur des questions particulières :

Wildman. *Institutes of international law* (Instituts du droit international), par Richard Wildeman (Londres, 1829);

Polson. *Principles of the law of nations* (Principes du droit des gens), par Polson (il y est ajouté un *Traité de la diplomatie*, par Thomas H. Horne) (Londres, 1854);

Manning. *Commentaries on the law of nations* (Commentaires sur le droit des gens), par W. Oke Manning (Londres, 1839);

Mamiani. *Di un nuovo diritto pubblico europeo* (D'un nouveau droit public européen), par Mamiani, 1859;

Halleck. *International law, or rules regulating the intercourse of States in peace and war* (Le droit international, ou règles régissant les relations des États dans la paix et dans la guerre), par H.-W. Halleck (San Francisco, 1861). — Une nouvelle édition de cet ouvrage vient d'être publiée à Londres (1878) par sir Sherston Baker, avec annotations, additions et citations de cas survenus depuis la première édition;

Quaritsch. *Compendium des europæischen Volkerrechts* (Abrégé du droit des gens européen), par le docteur Quaritsch (Berlin, 1875).

Pradier-Fodéré. *Principes généraux de droit, de politique et de législation* (Paris, 1869), par P. Pradier-Fodéré, professeur de droit public au collége arménien de Paris;

Eug. Ortolan. *Du domaine international*, par Eugène Ortolan, 1851;

Vidari. *Del rispetto della proprieta privata fra gli Stati in guerra* (Du respect de la propriété privée par les États en guerre), par Ercole

Vidari, professeur de droit commercial à l'Université de Pavie (Pavie, 1867) ;

El derecho de guerra conforme a la moral (Le droit de la guerre conforme à la morale), par don Nicasio de Landa (Pampelune, 1877) ; De Landa.

Étude sur la naturalisation, par Stoïcesco (Paris, 1876) ; Stoïcesco.

The law of naturalisation (La loi de la naturalisation), par John Cutler (Londres, 1877) ; John Cutler.

La nationalité au point de vue des rapports internationaux, par Georges Cogordan, docteur en droit (Paris, 1879) ; G. Cogordan.

The law of domicil as a branch of the law of England, stated in the form of rules (La loi du domicile comme branche du droit anglais exposée sous forme de règles), par A. V. Dicey, (Londres, 1879). Dicey.

Le *Traité de l'extradition,* de M. A. Billot, docteur en droit, est le plus clair et le plus complet qui ait encore été publié sur cette matière. Il est suivi d'un recueil de documents étrangers et des conventions d'extradition conclues par la France, et en vigueur à l'époque où le livre a paru (Paris, 1874). Billot.

La science et la diplomatie trouvent une source précieuse d'informations dans les recueils que de laborieux publicistes ont eu l'heureuse pensée de former des traités et des actes internationaux qui interviennent successivement entre les divers États. Nous avons déjà signalé la collection des traités autrichiens par le professeur Neumann.

En France, M. de Clercq a, sous les auspices du ministère des affaires étrangères, publié, en douze volumes in-8°, un recueil complet des traités de ce pays depuis 1713 jusqu'en 1880. De Clercq.

L'ordre chronologique y est rigoureusement observé.

La guerre de 1870-1871 entre l'Allemagne et la France a eu les conséquences les plus importantes, puisqu'elle a modifié matériellement la position relative de deux grandes puissances de l'Europe et a exercé par suite une influence sensible sur l'équilibre politique du continent. On ne sera donc pas étonné, si elle a donné lieu à de nombreux actes internationaux, et si de part et d'autre on s'est occupé de les recueillir et de les condenser sous une forme propre à faciliter les recherches et les études sur ce grand événement : c'est ce qui a été fait en France par la publication du *Recueil des traités, conventions, lois, décrets et autres actes relatifs à la paix avec l'Allemagne.* Cette publication n'a pas Villefort.

demandé moins de sept années d'un travail assidu. Commencée en 1872, elle a été terminée seulement dans le cours de l'année dernière, et on le comprendra quand on saura qu'elle forme cinq volumes in-4°.

L'ouvrage ne porte aucun nom sur la couverture; mais en tête du cinquième volume est un avertissement de l'éditeur, signé Villefort, ministre plénipotentiaire; on peut donc en toute certitude attribuer à M. Villefort, directeur du contentieux au ministère des affaires étrangères, la méthode logique et facile qui a présidé au classement de ces nombreux documents et surtout à la confection des tables analytiques qui les accompagnent.

Le recueil est divisé en huit parties, savoir :

I. *Traités et conventions diplomatiques et militaires.* — II. *Conséquences juridiques de la guerre sur les engagements privés, les lois de procédure et de prescription, et le commerce des armes de guerre.* — III. *Lois d'indemnité.* — IV. *Réorganisation administrative, judiciaire et religieuse des territoires morcelés par la nouvelle frontière; des officiers ministériels dont les titulaires ont été appelés sous les drapeaux; reconstitution des actes de l'état civil, des valeurs mobilières perdues ou détruites; constatation du sort des militaires disparus et sépulture des morts.* — V. *Rétablissement des grandes voies de communication interrompues par la nouvelle frontière et reconstitution de la défense nationale.* — VI. *Documents relatifs à la Commune insurrectionnelle de Paris en 1871.* — VII. *Comptes financiers.* — VIII. *Documents allemands.*

M. Villefort s'était déjà fait connaître par des travaux scientifiques, qui ont exercé une heureuse influence sur certaines parties du droit international. Il a publié en 1851 une importante brochure au sujet de la *Propriété littéraire et artistique au point de vue international;* c'est à partir de l'apparition de cet écrit que se sont multipliées les conventions diplomatiques concernant les œuvres d'esprit et d'art, et la consécration de leurs droits entre les différentes nations.

En 1855, une autre brochure de M. Villefort sur les *Crimes et délits commis à l'étranger* appela l'attention sur la nécessité d'une réforme à ce sujet dans la législation française, qui jusqu'alors ne permettait pas de poursuivre les Français ayant commis des crimes hors du territoire national; des modifications ont été depuis introduites à cet effet dans le code pénal

français. Enfin M. Villefort a écrit dans la *Gazette des Tribunaux*, sur diverses matières de droit international, un grand nombre d'articles anonymes ou publiés sous le pseudonyme de Descombes.

En Angleterre, on doit à M. Ed. Herstlet, bibliothécaire du ministère des affaires étrangères (*Foreign office*), une collection de documents officiels concernant les relations de la Grande-Bretagne avec les puissances étrangères *(British and foreign State papers)*. Cette collection, qui ne compte pas moins de soixante volumes in-8°, va jusqu'en 1870. L'étude de ces documents a mis M. Herstlet à même de suivre les changements politiques et territoriaux que les différents États de l'Europe ont subis, par suite de traités, depuis 1814 jusqu'en 1875, et il en a condensé le résultat dans un ouvrage auquel il a donné le titre de : *Map of Europe by treaty, showing the politic and territorial changes since the peace of 1814* (Carte de l'Europe d'après les traités, indiquant les changements politiques et territoriaux depuis la paix de 1814). L'étude est poussée jusqu'en 1875; elle est accompagnée de cartes géographiques, de notes explicatives et de textes de traités. Herstlet.

C'est ici la place d'appeler l'attention sur l'*Histoire de la formation territoriale des États de l'Europe centrale*, par M. Aug. Himly, professeur de géographie à la Faculté des lettres de Paris (deux volumes in-8°. Paris, 1876). L'auteur a étudié particulièrement la monarchie autrichienne, la monarchie prussienne, la petite Allemagne, la Suisse, les Pays-Bas et la Belgique; on peut donc considérer son œuvre comme inachevée ; les autres parties de l'Europe formeront la matière d'autres volumes destinés à la compléter. Himly.

Sous le titre de *Notes upon treaties of the United States* (Notes sur les traités des États-Unis), M. Bancroft Davis, alors sous-secrétaire d'État des affaires étrangères, a, en 1873, dressé une table des traités conclus par les États-Unis, depuis 1776 jusqu'en 1873, classés par ordre chronologique, suivant les sujets qui en ont fourni l'objet et les pays qui y ont pris part. Bancroft Davis.

En général les recherches sont longues et difficiles dans de volumineuses collections, classées le plus souvent selon les nécessités de la publication : c'est sans doute ce qui a déterminé M. Tétot, archiviste au ministère des affaires étrangères de France, à publier son *Répertoire des traités de paix, de commerce,* Tétot.

d'alliance, etc., ou Table générale des actes diplomatiques conclus entre toutes les puissances du globe de 1493 à 1866, d'après les recueils les plus complets publiés jusqu'à ce jour. Ce sont plutôt deux tables qu'a composées M. Tétot; car son répertoire se divise en deux parties, dont l'une est le relevé par ordre chronologique des documents, et l'autre la nomenclature alphabétique des puissances qui les ont signés. Chacune de ces tables donne l'indication du volume et de la page du recueil où se trouve le texte de chaque traité; la concordance d'une table avec l'autre est établie au moyen de numéros placés à la suite des documents. Grâce à ce travail de patience et de coordination, les recherches sont désormais non-seulement simplifiées, facilitées, mais encore guidées dans une voie plus directe et plus sûre.

Dalloz. Deux ouvrages méritent une mention toute particulière, savoir :

Le *Répertoire méthodique et alphabétique de législation, de doctrine et de jurisprudence en matière de droit civil, commercial, criminel, administratif, de droit des gens et de droit public,* par MM. Dalloz (44 vol. in-4°, Paris, 1845-1870). Cette immense encyclopédie consacrée à la science du droit contient plusieurs articles relatifs au droit des gens entre autres : *Agent diplomatique; — droit maritime; — droit naturel; — organisation maritime; — traité international,* etc.

Le répertoire alphabétique est sans cesse complété par le *Recueil périodique,* qui reproduit les décisions judiciaires sur les questions de droit des gens, et le texte des documents officiels, traités, conventions, etc.

Holtzendorff. La *Encyclopædie der Rechtzwissenschaft in systematischer und alphabetischer Bearbeitung* (Encyclopédie de la science du droit, dans un ordre systématique et alphabétique), par le baron Franz von Holtzendorff : le premier volume comprend la partie théorique et l'exposé des principes; le second renferme les articles classés par ordre alphabétique. Une troisième édition de cet important ouvrage, qui avait paru pour la première fois à Leipizg en 1870, a été publiée en 1876.

Il nous reste à signaler les publications relatives au droit international, qui se renouvellent périodiquement à des intervalles réguliers, telles que revues, journaux, etc.

Revue de droit international. A partir de l'année 1869 il paraît à Gand, tous les trois mois, la *Revue de droit international et de législation comparée,* publiée par MM. T. M. C. Asser, avocat et professeur de droit à Amsterdam;

G. Rolin-Jacquemyns, avocat près la Cour d'appel de Gand et actuellement ministre de l'intérieur en Belgique; J. Westlake, *barrister at law*, Lincoln's Inn, à Londres; E. R. N. Arntz, professeur de droit international à l'Université de Bruxelles, et A. Rivier, professeur à la même Université, rédacteur en chef, avec la collaboration de plusieurs jurisconsultes et hommes d'État. Toutes les questions qui préoccupent le monde politique et scientifique et se rapportent au droit international y sont discutées avec une grande profondeur d'idées et un rare esprit d'indépendance; aussi ce recueil périodique, qui vient d'entrer dans sa douzième année, a-t-il acquis une sérieuse autorité dans le monde juridique et diplomatique.

Annuaire de l'Institut de droit international.

Comme appendice à cette publication, nous devons parler ici de l'*Annuaire de l'Institut de droit international,* qui a paru pour la première fois en 1877, et dont l'impression doit se suivre d'année en année. On y trouve un tableau chronologique des faits les plus importants relatifs à l'histoire de la législation et du droit public, national et international, dans le cours de chaque année; le texte des traités et des actes internationaux les plus importants; enfin un répertoire méthodique de la littérature du droit international, c'est-à-dire des principaux ouvrages, recueils, articles de revue, etc., relatifs au droit international public ou privé, publiés dans l'année.

Journal du droit international privé.

A Paris, depuis 1874, sous le titre de *Journal du droit international privé,* M. Ed. Clunet, avocat à la Cour d'appel, avec le concours de M. Ch. Demangeat, conseiller à la Cour de cassation, et de M. P. S. Mancini, ancien ministre de la justice d'Italie, et la collaboration de plusieurs jurisconsultes français et étrangers, publie un recueil critique très-important de doctrine, de jurisprudence et de législation concernant les étrangers et les conflits des lois dans les différents pays.

Revue de la jurisprudence italienne en matière de droit international.

En Italie, M. César Norsa publie un recueil analogue sous le titre de : *Revue de la jurisprudence italienne en matière de droit international.*

Magasin et revue de droit.

La revue anglaise *The law magazine and review, or quaterly journal of jurisprudence* (Magasin et revue du droit, ou journal trimestriel de jurisprudence), qui se publie à Londres, et dont la fondation remonte à l'année 1828, a depuis 1874 élargi son cadre : il ne se borne plus à des articles concernant exclusivement l'Angleterre; mais il aborde toutes les grandes questions qui intéressent

l'ensemble des nations, et surtout les tentatives récentes d'arriver à l'uniformité de la pratique du droit des gens.

Revue diplomatique.

The diplomatic Review (la *Revue diplomatique*) paraît à Londres tous les trois mois, en janvier, en avril, en juillet et en octobre. Ce recueil périodique qui, comme son nom l'indique, traite toutes les questions intéressant le monde politique à mesure qu'elles surgissent, en est déjà à sa vingt-huitième année.

L'énumération qui précède suffira sans doute pour donner une idée des travaux importants dont les publicistes ont enrichi le domaine du droit des gens depuis le commencement du siècle. Pour la rendre vraiment complète, il faudrait encore citer un grand nombre d'ouvrages d'histoire, de politique et de jurisprudence, de traités spéciaux, de compilations qui ont plus ou moins directement élucidé les matières de droit international; mais entrer dans cette voie, ce serait dépasser le cadre que nous avons dû nous imposer, ce serait donner à notre esquisse — ce qu'elle ne comporte pas — les dimensions d'une bibliographie, mieux à sa place dans les livres spéciaux sur les diverses branches de la science.



PREMIÈRE PARTIE

ÉTAT DE PAIX

LIVRE Ier

PRINCIPES GÉNÉRAUX ET SOURCES DU DROIT INTERNATIONAL

SECTION I. — PRINCIPES.

§ 1. On doit entendre par *droit des gens* ou *droit international* la réunion des règles de conduite observées par les diverses nations dans leurs relations entre elles; en d'autres termes, l'ensemble des obligations mutuelles des États, c'est-à-dire des devoirs qu'ils ont à remplir et des droits qu'ils ont à défendre les uns à l'égard des autres. Définition.

Pinheiro Ferreira fait en effet remarquer avec raison qu'il existe des lois obligatoires, des droits et des devoirs pour les nations aussi bien que pour les individus. « La seule différence, dit-il, qu'il y ait entre les citoyens réunis en un corps de nation et les divers peuples de la terre, c'est que les premiers s'en rapportent dans leurs démêlés aux décisions de leurs législateurs et de leurs juges, tandis que les seconds se soumettent rarement à de tels moyens de conciliation, préférant vider leurs différends par l'emploi de la force; mais, comme personne ne s'aviserait de soutenir que c'est de la force que dérive le droit, il faut bien convenir qu'antérieurement à l'emploi de la force il existait des droits d'un côté et des devoirs de l'autre. » Or ce sont, suivant Pinheiro Ferreira, ces droits et

ces devoirs, en dehors de la force et indépendamment de toute législation, qui constituent ce qu'on appelle le droit des nations.

Le jurisconsulte des États-Unis Kent admet également cette corrélation de droits et de devoirs. « Le droit international, dit-il, c'est ce code d'instruction publique qui définit les droits et prescrit les devoirs des peuples dans leurs relations entre eux, » tels qu'ils existent « suivant les usages généraux des nations. »

Les définitions données par les divers auteurs qui ont écrit sur la matière sont à peu près identiques au fond ; elles ne diffèrent que par le plus ou moins de clarté, le plus ou moins de concision de leur rédaction.

Le publiciste américain Bello définit le droit international « la collection des lois ou règles générales de conduite que les nations doivent observer entre elles dans l'intérêt de leur sécurité et de leur bien-être commun. »

C'est la même pensée qu'exprime en d'autres termes Travers Twiss, quand il écrit : « L'ensemble des règles résultant des relations mutuelles des nations et gouvernant leurs rapports, lesquelles sont susceptibles d'être mises en vigueur, constitue le droit des nations dans l'acception la plus étendue du mot. » Fœlix voyait dans le droit international « l'ensemble des principes admis par les nations civilisées et indépendantes pour régler les rapports qui existent ou peuvent naître entre elles, et pour décider les conflits entre les lois et les usages divers qui les régissent. »

La définition du professeur Cairns est plus développée : selon lui, le droit international est « l'expression formelle de l'opinion publique du monde civilisé touchant les règles de conduite qui doivent régir les relations des nations indépendantes, opinion découlant en conséquence de la source de toute opinion publique : les convictions morales et intellectuelles de l'humanité. » C'est ce qu'Ortolan résume dans ces quelques mots : « L'ensemble des droits ou nécessités morales de conduite internationale. »

Mais, ainsi que le fait observer Halleck, qui se borne à considérer le droit international comme « les règles de conduite régissant les rapports des États, » les dernières définitions que nous venons de citer tendent plutôt à indiquer les éléments du droit que la nature et le caractère du droit même.

Vattel base sa définition sur le *jus gentium* (droit des gens) de l'ancien droit romain. Or les jurisconsultes romains comprenaient par *droit des gens* un droit également en usage chez tous les peu-

ples, s'étendant à tous les hommes et embrassant non seulement les relations de la vie publique, mais aussi celles de la vie privée, les institutions civiles et sociales en tant qu'elles n'avaient pas revêtu un caractère particulier et individuel. Dans le monde moderne, le droit des gens ou des nations n'a plus un sens aussi étendu ; il est devenu, pour s'exprimer plus logiquement, le droit entre les nations *(jus inter gentes)* ou international, dénomination généralement adoptée aujourd'hui. Cet élément du droit des gens ancien, qu'on peut appeler en quelque sorte le droit privé commun de l'humanité, s'est confondu avec le droit public interne de chaque État ; il ne fait partie du droit international qu'à raison de certains droits de l'homme et de certains rapports privés placés sous la sauvegarde ou la garantie réciproque des nations.

Aujourd'hui on n'entend plus par droit des gens ou international que cette partie du droit public qui concerne les relations et partant les obligations mutuelles des nations. C'est ce qui ressort nettement de la définition que nous avons adoptée, et qui nous a semblé la plus acceptable dans l'état actuel des études juridiques.

Au surplus, il faut reconnaître qu'il est encore difficile, pour ne pas dire impossible, de donner une définition complète du droit international, par cette raison, entre autres, que la signification de ce droit change ou se modifie selon les progrès de la civilisation. C'est ce qui a sans doute suggéré à Wheaton la formule plus générale que voici :

« Le droit international, tel qu'il est compris par les nations civilisées, est l'ensemble des règles de conduite que la raison déduit, comme étant conformes à la justice, de la nature de la société qui existe parmi les nations indépendantes, en y admettant toutefois les définitions ou les modifications qui peuvent être établies par l'usage et le consentement général. »

A ces règles de conduite déduites par la raison, Bluntschli ajoute « l'ensemble des faits et des principes reconnus qui réunissent les divers États en association juridique et humanitaire, et assurent, en outre, aux citoyens de ces divers États une protection commune pour les droits généraux résultant de leur qualité d'homme. »

Bien qu'elles aient l'avantage d'avoir prévu le cas des changements et des progrès ultérieurs, ces définitions ont le défaut que Halleck reproche à plusieurs autres, celui d'expliquer plutôt l'origine que la nature du droit : ce que nous évitons dans la nôtre,

qui, dans sa forme succincte, embrasse aussi bien les réformes à venir que les faits passés ou présents *.

Division du droit international.

§ 2. Les écrivains du XVIIe et du XVIIIe siècle ont subdivisé à l'infini le droit international. Appliquant à cette partie du droit l'esprit de la philosophie scolastique, ils ont fait reposer leurs divisions bien plus sur des distinctions subtiles que sur la nature même des choses. Mais ces divisions ayant été consacrées par l'usage, et les auteurs du siècle passé et même quelques-uns de ceux du XVIIe siècle, notamment Grotius, ayant été pour ainsi dire rajeunis grâce aux éditions annotées de leurs œuvres qui ont été publiées de notre temps, nous croyons qu'il ne sera pas sans intérêt de rappeler, au moins superficiellement, leur mode de classification.

La division la plus ordinaire est celle qui sépare tout d'abord en deux, pour leur attribuer des caractères distincts, le droit naturel et le droit positif des États. Le premier de ces droits a été ensuite lui-même subdivisé en droit divin pur et en droit divin positif.

Droit divin.

§ 3. Par droit divin on comprend les règles de conduite prescrites par Dieu à ses créatures raisonnables et révélées par la lumière de la raison ou par les Saintes Écritures.

Mais, comme ce droit divin est évidemment destiné à servir de règles de conduite aux individus vivant ensemble en état de société, il a nécessairement besoin d'être modifié lorsqu'il est appliqué à la conduite de communautés indépendantes. De là une distinction est à établir entre le droit naturel ou divin et le droit des gens, qui comprend les règles de l'application du droit naturel aux États indépendants, — règles qui ont été créées par le grand corps de ces communautés pour leur utilité générale plutôt que pour celle d'un État particulier.

Droit positif.

§ 4. Comme les individus adoptent les institutions humaines positives pour leur gouvernement, de même les États sont capables

* Pinheiro Ferreira, *Cours*, t. II, pte. 1, sec. 2, art. 1, § 1; Kent, *Com.*, v. I, § 1; Bello, prélim., § 1; Twiss, *Peace*, § 2; Fœlix, tit. prélim., ch. 1, § 1; Ortolan, *Règles*, t. I, p. 54; Halleck, ch. 2, § 1; Vattel, *Le droit*, prélim., § 3; Heffter, § 1; Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 1, § 11; Hautefeuille, *Des droits*, t. I, p. 3; Martens, *Précis*, § 2; Wolff, *Jus gent.*, proleg., § 2; Manning, pp. 2, 3; Polson, sect. 1, § 1; Klüber, *Droit*, § 1; Cauchy, int., § 1; Phillimore, *Com.*, vol. I, § 9; Riquelme, lib. 1, tit. 1, sec. 1, cap. 1; Grotius, *Le droit*, proleg., § 1; Wildman, vol. I, p. 1; Fiore, *Nouv. droit int.*, p. 55; de Garden, *Traité*, t. I, pp. 36-38; Pradier-Fodéré, *Principes gén.*, pp. 504, 505; Bowyer, ch. 2; Savigny, *System.*, liv. 1, ch. 2, § 6; Ompteda, *Lit.*, § 64; Réal, *Science*, t. I, pp. 22, 23; Lawrence, *Com.*, pte. 1, ch. 1; Bluntschli, *Le droit international codifié*, § 1.

de contracter des obligations envers d'autres, soit en acquiesçant généralement à certaines lois positives pour le réglement de leurs relations mutuelles, soit par la convention tacite qu'impliquent l'usage et la pratique, soit par un pacte ou un arrangement direct et positif. Ces règles, en tant qu'elles ne sont pas contraires au droit de nature, sont des règles de conduite obligatoires, et doivent être consultées avant qu'on puisse déterminer quelle est la règle à observer par les États dans un cas particulier. De là provient cette branche importante appelée *droit des gens positif,* et qui a été subdivisée en droit des gens *conventionnel* et en droit des gens *coutumier*.

§ 5. Le droit des gens conventionnel résulte des stipulations des traités et se compose des règles de conduite consenties par les parties contractantes. Comme un tel consentement n'oblige que les parties contractantes, il est évident que le droit des gens conventionnel n'est pas un droit universel, mais un droit privé. Néanmoins, comme ces arrangements ne sont pas toujours limités aux rapports des parties contractantes les unes avec les autres, mais s'étendent à leurs rapports avec les autres nations, et que, de plus, ils ont souvent pour objet d'exprimer des opinions ou d'établir des règles d'action relativement à des questions ou à des points particuliers du droit des gens, ils appartiennent à l'histoire et ont une influence importante pour régler les rapports généraux des États et pour modifier et déterminer les principes du droit international. C'est ce qui fait que les stipulations des traités entre les nations civilisées forment une branche importante du droit des gens général. Droit des gens conventionnel.

§ 6. « Le droit des gens coutumier, dit le juge Story, comprend les usages que la coutume continue des nations a consacrés pour leur convenance et leur intérêt mutuels. » Comme ce droit est fondé sur le consentement tacite ou implicite des nations, tel qu'il ressort de leurs rapports les unes avec les autres, pour déterminer si un acte particulier est sanctionné ou prohibé par ce droit, il faut rechercher s'il a été approuvé ou désapprouvé par les nations civilisées en général, ou au moins par celles des nations que cet acte concerne d'une façon quelconque. Droit des gens coutumier.

§ 7. Grotius, le créateur de la science du droit international, le *miracle de la Hollande,* ainsi que le désignait Henri IV, divise le droit en naturel et en volontaire ; puis il subdivise le droit volontaire en humain et en divin. Autres divisions.

Vattel partage le droit international en nécessaire et en volontaire, en interne et en externe, en droit conventionnel, coutumier et positif.

Selon Martens, le droit des gens positif est ou conventionnel ou coutumier, et le droit public externe ne constitue qu'une branche du droit des gens.

Comme on le voit, les divisions qui précèdent sont quelque peu arbitraires ; aussi ne doivent-elles être suivies qu'autant qu'elles servent à indiquer les sources de la jurisprudence internationale, ou à discuter la nature et le caractère des lois qui fixent les rapports des États *.

Fondements du droit international.

§ 8. Si les divisions établies par les anciens publicistes ont beaucoup perdu de leur importance, par contre il est une question préliminaire que tous discutent et que nous ne saurions non plus nous dispenser d'examiner : c'est celle des fondements du droit international. Pour les découvrir, il faut nécessairement se reporter aux principes de justice qui doivent présider aux relations des États. De nos jours, dans la condition actuelle des rapports internationaux, on ne peut songer à rédiger un code qui fixe et détermine les droits respectifs des États, en même temps qu'il renfermerait la sanction des principes qu'il aurait établis. Les États ressemblent à de puissantes individualités qui ne reconnaissent à aucun tribunal le droit de les juger, et qui vivent aujourd'hui comme vivaient au moyen âge les grands seigneurs féodaux. Or, s'il en est ainsi, sur quelle base pourrait-on asseoir les principes de justice destinés à régir les relations internationales ? Les divers publicistes ont résolu la question selon le système philosophique qu'ils ont adopté : de là les différences fondamentales que nous observons dans leurs écrits.

Système de Gentilis.

§ 9. Le savant professeur de Turin, Pasquale Fiore (1), attribue à Albert Gentilis le mérite d'avoir le premier traité les questions de droit international en les séparant des questions théologiques et

* Vattel, *Le droit*, prélim.; Grotius, *Le droit*, liv. 1, ch. 1, § 9; Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 1, §§ 9, 10; Halleck, ch. 2, § 2; Martens, *Précis*, int., §§ 5, 6; Heffter, int., § 2; Bello, prélim., §§ 4, 5; Riquelme, lib. 1, tit. I, sec. 1, cap. 1; Manning, p. 57; Wildman, v. I, pp. 2, 3; Klüber, *Droit*, prélim., ch. 1, § 1; Wolff, proleg., § 3; Ortolan, *Règles*, t. I, p. 59; Polson, sect. 1, § 6; Massé, t. I, pp. 32 et seq.; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 45, 47; Pradier-Fodéré, *Principes gén.*, p. 511; Lawrence, *Com.*, t. I, 110, 111.

(1) P. Fiore, *Trattato di diritto internazionale pubblico*, seconda edizione, 1879, § 52.

morales, et en leur donnant un fondement plus raisonnable. Il a su accorder à l'élément historique l'importance qui lui est due. Sans élever les faits à la valeur de règles de droit, il recommande de tenir compte de ce qui a été constamment pratiqué : « Dans le doute, dit-il, il importe de juger selon les exemples et selon ce qui est passé en usage, car il ne convient pas de changer ce qui s'est fait d'une façon certaine et constante. »

§ 10. Grotius a suivi les traces de Gentilis; dans son livre *De jure belli ac pacis* (Du droit de la guerre et de la paix), il donne pour fondement à son système le droit naturel, *jus naturale,* et s'exprime en ces termes : Système de Grotius.

« Le droit naturel est une règle que nous suggère la droite raison, qui nous fait connaître qu'une action, suivant qu'elle est ou non conforme à la nature raisonnable, est entachée de difformité morale, ou est moralement nécessaire, et que conséquemment Dieu, l'auteur de la nature, l'interdit ou l'ordonne. Les actes à propos desquels se manifeste cette règle sont par eux-mêmes ou d'obligation, ou illicites, et comme tels ils sont nécessairement ordonnés ou défendus par Dieu. »

Grotius ajoute que ce droit naturel est tellement immuable qu'il ne peut pas même être changé par Dieu; en effet, quelque immense que soit la puissance divine, on peut dire cependant qu'il y a des choses sur lesquelles elle ne s'étend pas, parce que celles auxquelles nous faisons allusion ne peuvent être qu'énoncées, mais n'ont aucun sens qui exprime une réalité et sont contradictoires entre elles. De même donc que Dieu ne pourrait faire que deux et deux ne soient pas quatre, de même il ne peut empêcher que ce qui est essentiellement mauvais ne soit mauvais. Après ces définitions, Grotius conclut qu'on ne doit point confondre le droit naturel et le droit des gens. Le droit des gens se fonde sur les convenances des nations, sur les règles établies pour l'utilité et la convenance, non d'un État ou d'une nation particulière, mais de toutes les nations.

Ces principes ainsi posés inspirent à Wheaton les réflexions suivantes : « Tous les raisonnements de Grotius s'appuient sur la distinction qu'il établit entre le droit des gens naturel et le droit des gens positif ou volontaire. Il déduit le premier élément du droit des gens de la supposition d'une société où les hommes vivent dans ce qu'on appelle l'état de nature; cette société naturelle n'a d'autre supérieur que Dieu, d'autre loi que la loi

divine gravée dans le cœur de l'homme et annoncée par la voie de la conscience. Les nations qui vivent entre elles dans une pareille situation d'indépendance mutuelle doivent être régies par cette même loi. Afin de démontrer l'exactitude de sa définition du droit naturel, qui est quelque peu confuse, Grotius fait preuve d'une vaste érudition et nous indique toutes les sources où il a puisé. Ensuite il a basé le droit des gens positif ou volontaire sur le consentement de toutes les nations ou de la plus grande partie d'entre elles à observer certaines règles de conduite dans leurs relations réciproques, et il s'est efforcé de démontrer l'existence de ces règles en invoquant les mêmes autorités que pour sa définition du droit naturel. C'est sur ces deux fictions ou hypothèses de l'état de nature et du consentement général des États que repose toute la doctrine soutenue par Grotius. »

M. Mancini (1) apprécie ainsi les doctrines de Grotius : « On ne peut dénier à l'illustre publiciste hollandais un grand mérite pour ce qu'il a fait à l'égard de la science du droit international, celui de l'avoir liée étroitement et indissolublement au droit naturel, d'en avoir élargi la sphère et édifié l'ordre organique en prenant pour guide l'Italien Albert Gentilis, qui possédait une intelligence plus forte et plus libérale que la sienne, d'avoir enfin contribué, par la puissance et l'autorité de sa parole, à introduire dans les pratiques de la guerre une série d'adoucissements humains (bien qu'il ne les ait recommandés que comme un devoir de morale et de conscience). Mais l'inexactitude de ses principes scientifiques, la sanction donnée par lui dans les limites du droit strict aux abus de la force invétérés et en pratique jusqu'à son époque, et l'importance de sa théorie juridique fondée sur le consentement, ont engendré les erreurs dans lesquelles, à l'ombre et sous l'autorité de son nom, la science s'est fourvoyée pendant les siècles suivants : c'est ce qui explique la faveur immense et continue que les hommes au pouvoir n'ont pas dédaigné d'accorder aux travaux de Grotius et de ses disciples. »

Après Gentilis et Grotius la science du droit des gens est entrée dans le domaine de l'activité intellectuelle ; mais pour en assurer les progrès, il s'agissait d'aplanir la voie ; après avoir démoli, il s'agissait de reconstruire.

(1) Mancini, *Discorso per l'inaugurazione degli studi nell' Università di Roma*, 1874, p. 29.

Parmi les écrivains qui ont pris part à cette grande œuvre, nous devons citer en première ligne Hobbes, Puffendorf, Bynkershoek, Leibnitz, Wolff.

§ 11. L'Anglais Hobbes, dans son livre *De cive* (Du citoyen), publié en 1647, considère le droit des gens comme le droit naturel des individus appliqué aux États. « Les maximes de l'un et de l'autre, dit-il, sont les mêmes; mais, comme les États ont une existence individuelle qui leur est propre, la loi, qu'on nomme naturelle quand elle s'applique aux individus, s'appelle droit des gens quand elle s'applique aux nations, aux gens (*gentibus*) (1). » Système de Hobbes.

§ 12. Puffendorf, dans son ouvrage *De jure naturæ et gentium* (Du droit naturel et des gens) paru en 1672, n'admet pas l'existence d'un droit des gens positif différent et distinct du droit naturel. A ses yeux, tous les droits internationaux s'appuient également sur le droit naturel; les priviléges mêmes des ambassadeurs n'ont pas d'autre origine. Le grand inconvénient de cette doctrine, c'est la confusion presque inévitable qu'elle amène entre la morale et le droit, et qui a même entraîné les disciples de cette école à envisager le droit international comme faisant partie des sciences morales. Système de Puffendorf.

§ 13. Bynkershoek fait dériver le droit des gens de la raison et des usages consacrés par les traités et les ordonnances. « Les jurisconsultes anciens, dit-il, affirment que le droit des gens est celui qui est considéré par toutes les nations civilisées comme étant conforme aux lois de la raison. On peut sans danger adopter cette définition, qui établit deux fondements du droit international : la raison et l'usage. Mais, quelle que soit la définition qu'on adopte à ce sujet et quelques discussions qu'elle soulève, il faudra néanmoins reconnaître que ce que la raison dicte aux nations et ce que ces nations établissent dans leurs relations réciproques est le seul élément constitutif du droit unique de ceux qui n'obéissent à aucune autre loi. Si tous les hommes font usage de leur raison, ils doivent observer certaines règles et certains principes communs, qui, sanctionnés par l'usage, imposent aux peuples des obligations réciproques. S'il n'en était pas ainsi, on ne pourrait comprendre ni la guerre, ni la paix, ni les alliances, ni les ambassades, ni le commerce. Ce qui est consacré par l'usage devra toujours servir à résoudre les questions, parce que Système de Bynkershoek.

(1) Hobbes, *De Cive*, cap. 11, nº 4.

c'est par cet usage que se forme le droit des gens. » Il est plus explicite dans le paragraphe suivant : « Il est certain qu'en vertu du droit des gens, et, comme l'ont soutenu les États-Généraux (Hollande) dans un mémoire qu'ils ont publié en 1651, un ambassadeur, alors même qu'il serait coupable, ne peut être arrêté, parce que l'équité exige qu'il en soit ainsi, à moins de déclarations préalables contraires. Le droit des gens est *une présomption fondée sur la coutume,* et la présomption n'a plus de force du moment où une volonté contraire a été manifestée à temps. Voilà pourquoi, en ce qui concerne les priviléges des ambassadeurs, je crois qu'il n'en est pas un dont ils puissent jouir, si l'on a déclaré préalablement que ces priviléges ne leur seraient pas accordés. Une volonté expresse déroge à la volonté tacite contraire. Les principes du droit des gens s'appliquent seulement à ceux qui y consentent par un accord tacite. » Cette doctrine de Bynkershoek, qui sanctionne l'absolutisme complet des États, donne au droit international une base aussi mobile que le caprice ou la volonté d'un souverain; et si l'on en faisait l'application, tout, dans la sphère des relations de peuple à peuple, serait à la fois juste et injuste, légitime et illégitime.

Système de Leibnitz.

§ 14. Leibnitz est plutôt un philosophe qu'un juriste. Cependant il a, en 1693, publié, sous le titre de *Codex juris gentium diplomaticus* (Code diplomatique du droit des gens), un véritable traité de droit international, dans lequel il trace à grands traits les rapports qui existent entre le droit des gens primitif et celui qui est accepté comme règle pratique de la conduite des États. Il établit trois catégories d'obligations internationales correspondant aux trois degrés de la justice, savoir : les obligations de droit strict, desquelles découle une action juridique entre les États ; les obligations qui naissent de l'équité, et dont l'accomplissement ne peut être réclamé comme un droit ; et les obligations qui dérivent de la justice universelle, dont il faut chercher les préceptes en dehors de l'humanité.

Système de Wolff.

§ 15. Pour trouver un système de droit international plus rationnel et plus complet, il faut consulter Wolff, le maître de Vattel. Voici, en effet, de quelle manière le philosophe de Hall, dans son *Jus naturæ methodo scientifico pertractatum* (Le droit naturel traité par la méthode scientifique), publié de 1740 à 1743, s'exprime sur le caractère, les fondements et la signification du droit des gens : « Comme les nations ne reconnaissent entre elles d'autre

droit que celui établi par la nature, il semblera peut-être superflu de donner un traité de droit des gens différent du droit naturel ; mais ceux qui sont de cet avis n'ont examiné la question que d'une manière très-superficielle. Il est clair qu'on ne peut considérer les peuples que comme autant d'individus particuliers vivant dans l'état de nature... C'est pour cette raison que l'on doit appliquer aux nations les droits et les devoirs que la nature attribue et prescrit à tous les hommes libres et unis les uns aux autres par les liens de cette même nature. Cependant les nations et les États souverains sont des personnes morales et assujetties aux obligations et aux droits qui résultent du droit naturel, de l'acte d'association qui a servi à former le corps politique. La nature et l'espèce de ces personnes morales diffèrent nécessairement et sous plusieurs points de vue de la nature et de l'essence des individus physiques, c'est-à-dire des hommes qui les composent. Ainsi, lorsqu'on veut appliquer aux nations les devoirs que la loi naturelle prescrit à chaque homme en particulier et les droits qu'elle lui accorde, il sera nécessaire de modifier ces droits et ces devoirs selon la nature distincte des individus auxquels ils s'appliquent. Cela prouve que le droit des gens n'est pas le même que le droit naturel qui régit les actions des particuliers. Pourquoi donc alors ne pas le traiter séparément, comme un droit propre des nations ? »

Wolff a divisé le droit des gens en droit *volontaire*, fondé sur le consentement présumé des nations ; en droit *conventionnel*, basé sur le consentement exprès ; et en droit *coutumier*, qui s'appuie sur le consentement tacite. Selon cet auteur, le fondement du droit des gens volontaire est la grande république des nations, établie par la nature elle-même et dont tous les États font partie.

§ 16. Le système de Vattel diffère de celui de son maître par les principes qu'il donne pour fondement au droit international et qui impriment ainsi à son œuvre un caractère tout nouveau. Il n'admet pas la déduction que Wolff a tirée du droit des gens volontaire. « Wolff, dit-il, fait dériver ce droit d'une sorte de grande république *(civitatis maximæ)* instituée par la nature elle-même et dont toutes les nations du monde sont les membres. Selon cet auteur, le droit des gens volontaire serait comme le droit civil de cette grande république. Cette idée ne me satisfait pas, et, en outre, la fiction de la grande république ne me paraît ni assurée ni assez solide pour la donner comme fondement aux règles d'un droit des gens universel, admis nécessairement par tous les États souverains.

Système de Vattel.

Quant à moi, je ne reconnais entre les nations d'autre société naturelle que celle que la nature a établie entre tous les hommes. Il y a pour les sociétés civiles *(civitates)* une chose essentielle : c'est que chaque membre de ces sociétés cède au corps social une partie de ces droits, et qu'il y ait un pouvoir capable de commander à tous les individus, de leur dicter des lois, et de contraindre ceux qui se refuseraient à lui obéir. Or on ne peut admettre l'existence d'un semblable ordre de choses entre les nations. Chaque État se considère comme souverain, et il est, en effet, indépendant de tous les autres. Selon Wolff, les États doivent être considérés comme autant d'individus libres, qui vivent ensemble à l'état de nature et ne reconnaissent d'autre loi que celle de la nature ou de son créateur. Il est certain que la nature a établi une société générale entre tous les hommes, lorsqu'elle les a formés de telle sorte que pour vivre à l'état d'hommes ils doivent avoir recours à leurs semblables ; mais elle ne leur a pas imposé d'une manière absolue l'obligation de s'unir en société civile proprement dite ; et si tous les hommes respectaient les lois de cette bonne mère, une telle société deviendrait inutile. »

Cette négation de la société civile est immédiatement atténuée par ce qui suit : « Le pouvoir de chaque individu est tellement insignifiant, que les hommes ne pourraient presque pas exister sans la protection et sans les lois de la société civile. » Quoi qu'il en soit, le principe antérieur est un de ceux qui prédominent dans le livre du publiciste de Neufchâtel, qui en tire des conséquences très-importantes.

Après avoir établi cette différence entre sa doctrine et celle de Wolff, Vattel admet que les États ne peuvent se comparer aux individus, quoiqu'il suffise de la loi naturelle pour fixer leurs relations ; que ces relations sont d'un autre genre que celles des particuliers ; en un mot, que les nations dans leurs relations réciproques sont absolues et indépendantes, sans cesser pour cela d'être assujetties aux principes du droit naturel qui régit les individus en particulier. A l'aide de ces principes généraux, Vattel résout toutes les questions fondamentales du droit des gens, qui n'est pour lui que l'application du droit naturel aux relations internationales. Lorsque ce droit s'applique strictement à ces relations, il constitue le droit des gens nécessaire, ainsi appelé parce que les nations ne peuvent se soustraire à son observation. Le droit des gens nécessaire est aussi immuable que la nature

même des choses. C'est de l'indépendance et de la liberté des nations que Vattel déduit la force des traités, même de ceux qui sont conclus contre la loi naturelle, et il arrive ainsi à l'affirmation du droit des gens volontaire, point fondamental de la différence qui existe entre son système et celui de Wolff. Il admet également le droit des gens conventionnel, qui est obligatoire en tant qu'il existe un engagement, et qui, par cette raison, est un droit particulier et spécial au même titre que le droit coutumier. Mais ce qu'il importe de ne pas perdre de vue, c'est que le grand résultat des travaux de Vattel a été de prouver que la base du droit des gens réside dans le droit naturel, quelles que soient d'ailleurs les modifications que ce dernier ait eu à subir dans son application aux relations internationales.

§ 17. Martens part des mêmes principes que Vattel, et reconnaît aussi comme fondement du droit des gens le droit naturel modifié selon le caractère des relations internationales auxquelles il s'applique. Cet auteur cependant étend plus que Vattel le droit qu'ont les nations d'altérer les principes du droit naturel par des conventions et des traités. Système de Martens.

§ 18. Wheaton paraît croire que Heffter, adoptant l'acception si étendue du *jus gentium* des Romains, fait reposer le droit des gens sur l'usage et le consentement tacite des nations. Cette impression de l'éminent publiciste nord-américain n'est pas tout à fait exacte, car voici comment Heffter expose sa doctrine à cet égard : « Le droit, en général, se manifeste dans la liberté extérieure de la personne. L'homme individu pose son droit lui-même lorsque par sa volonté il crée le fait et l'a modifié selon les inspirations de sa conviction intime, ou selon ses intérêts du dehors. Mais dans les rapports sociaux des individus, le droit s'établit par leur volonté collective ou par celle de l'autorité à laquelle ils obéissent ; le droit alors, c'est l'ordre social. Aucune association permanente n'existe dépourvue de lois : *Ubi societas, ibi jus est.* Le droit néanmoins ne comporte pas toujours avec lui la sanction qui le protége et l'impose d'une manière efficace ; à côté de ce droit obligatoire, il existe un droit libre que les individus mêmes doivent protéger afin de le conserver entre eux. Le droit international avec son caractère primordial appartient à cette dernière catégorie. Système de Heffter.

« Chaque État commence par poser lui-même la loi de ses rapports avec les autres États. Dès qu'il est sorti de l'isolement,

il s'établit dans son commerce avec les autres une loi commune, à laquelle aucun ne peut plus se soustraire sans renoncer en même temps ou du moins sans porter atteinte à son existence individuelle et à ses rapports avec les autres. Cette loi se rétrécit ou s'élargit avec le degré de culture des nations.

« Reposant d'abord sur une nécessité ou sur des besoins purement matériels, elle emprunte dans ses développements à la morale son autorité et son utilité ; elle trace à l'action un but strictement moral, après s'être affranchie successivement de ses éléments impurs. Fondée en effet sur le consentement général, soit exprès, soit tacite ou présumé du moins, d'une certaine association d'États, elle tire sa force de cette conviction commune que chaque membre de l'association, dans les circonstances analogues, éprouvera le besoin d'agir de même et pas autrement, pour des motifs soit matériels, soit moraux. La loi internationale néanmoins ne s'est pas formée sous l'influence d'un pouvoir législatif, car les États indépendants ne relèvent d'aucune autorité commune sur la terre. Elle est la loi la plus libre qui existe ; elle est privée même, pour faire exécuter ses arrêts, d'un pouvoir judiciaire organique et indépendant. C'est l'opinion publique qui lui sert d'organe et de régulateur ; c'est l'histoire qui, par ses jugements, confirme le juste en dernière instance et en poursuit les infractions comme Némésis. Elle reçoit sa sanction dans cet ordre suprême qui, tout en créant l'État, n'y a pourtant proscrit ni parqué la liberté humaine, mais a ouvert la terre tout entière au genre humain. Assurer au développement général de l'humanite, dans le commerce réciproque des peuples et des États, une base certaine, telle est la mission qu'elle est appelée à remplir ; elle réunit à cet effet les États en un vaste faisceau, dont aucun ne peut se détacher. »

Heffter n'admet pas la dénomination de *droit international* pour désigner les principes qui régissent les relations des États, attendu que, selon lui, ce mot ne donne pas une idée correcte du *jus gentium* des Romains ; il propose en conséquence de désigner le droit des gens, en tant qu'il s'applique aux relations des nations, des États et des souverains, sous le nom de *droit public extérieur*.

Opinion de Savigny.

§ 19. Savigny a donné pour base au droit international les mêmes principes que ceux sur lesquels repose le droit positif de chaque nation. A ses yeux, cette assimilation, fondée sur une communauté d'origine et sur une religion qui s'étend à la plupart des

nations, constitue le droit international, tel qu'il existe chez les peuples chrétiens de l'Europe, et tel même qu'il n'était pas inconnu aux anciens, puisque nous le retrouvons à Rome sous le nom de *jus feciale*. Dans le même ordre d'idées, le droit international peut être considéré comme positif, mais en même temps comme imparfait en raison de l'incertitude de ses préceptes et de l'absence de ces pouvoirs publics et de ces magistrats qui chez chaque nation particulière sont chargés d'assurer l'exécution des lois. Les progrès de la civilisation, fondés sur la religion chrétienne, nous ont conduits, suivant Savigny, à observer un droit analogue dans nos relations avec toutes les nations du monde, quelle que soit leur religion et abstraction faite de toute réciprocité.

§ 20. Wheaton donne pour fondements au droit international d'une part les traités et les conventions des États, d'autre part les principes de justice applicables aux relations des nations indépendantes. Ainsi Wheaton se place entre les deux grandes écoles qui depuis le XVII[e] siècle se sont partagé le domaine du droit international ; ces écoles, qu'on peut désigner sous les noms d'idéaliste et de positive, ont toujours visé, la première à fonder le droit des gens sur les principes absolus de l'idée de justice comprise de telle ou telle manière ; la seconde à le baser sur les traités, les conventions ou les lois positives, en admettant dans tous les cas l'indépendance absolue des États pour conclure ces traités et ces conventions. **Opinion de Wheaton.**

§ 21. Le savant sir R. Phillimore se place au même point de vue, et, à ses yeux comme à ceux de Wheaton, le droit international a pour fondements les traités et les principes de justice. **Opinions de sir Phillimore et de Bentham.**

D'autres publicistes et philosophes ont fait reposer le droit international sur l'intérêt des États. Bentham est un des représentants les plus distingués de cette école.

§ 22. Fiore divise le droit international en droit naturel et en droit positif. Le premier consiste dans la loi naturelle de la coexistence des États et a sa base dans les rapports nécessaires qui dérivent de cette coexistence et dans le besoin permanent et constant que chaque État a de conserver et de défendre les caractères essentiels et distinctifs de sa personnalité, et de respecter ceux des autres. Le second est la loi établie, c'est-à-dire celle des rapports existants ou qui peuvent naître entre les États ; il puise son fondement dans le consentement des États, manifesté ou expressé- **Opinion de Fiore.**

ment par leur accord mutuel, ou tacitement par une observation constante.

« Le droit positif international, ajoute-t-il, est un assemblage de règles émanant du consentement des nations, ou de faits juridiques établis par l'observation constante comme règle de la conduite des États. Ce droit ne recevra sa forme complète que lorsque tous les États auront adopté un code uniforme. »

Opinion de Mancini.

§ 23. Un autre professeur italien, M. Mancini, ancien ministre de la justice, qui est considéré comme le chef d'une nouvelle école de législation générale née dans ces dernières années dans la péninsule des Apennins, applique au droit international sa théorie, qui donne la loi morale, limitée par l'élément politique, pour fondement à tous les droits comme à tous les devoirs, et des principes du droit universel il déduit l'idée particulière du droit international.

« Le droit, dit-il, ne saurait jamais être un produit de la seule *volonté humaine;* il est toujours une *nécessité de la nature morale*, la puissance appliquée d'un principe de l'ordre moral procédant d'une région supérieure à celle où les hommes vivent et exercent leur volonté. L'activité et la liberté de l'homme sont de toute justice, et, selon le droit, si elles se conforment à la loi de cette nécessité naturelle et peuvent s'en écarter, le produit de la volonté peut donc être l'erreur et l'injustice. »

Opinion de l'auteur.

§ 24. Pour notre part, nous reconnaissons que l'idée générale de justice peut modifier en bien et au profit commun les relations des États; toutefois, dans le cours de notre ouvrage, nous nous attacherons de préférence aux principes définis par les traités, aux règles qui se déduisent naturellement et logiquement des conventions particulières ou des divers cas résolus dans la pratique, enfin à la jurisprudence consacrée. En procédant ainsi, nous laisserons à l'écart toute application fausse ou inutile de théories non justifiées, évitant avec soin d'altérer d'une manière systématique le langage des faits, toujours clair et péremptoire lorsque l'intelligence qui les examine est guidée par une rigide impartialité *.

* Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 1, §§ 1-10; Grotius, *Le droit*, liv. 1, ch. 1, § 10; Hobbes, *De Cive*, cap. 14, nº 4; Puffendorf, *De jure*, lib. 2, cap. 3, § 23; Bynkershoek, *De foro*, cap. 3, 7, 19; Wolff, préf.; Vattel, *Le droit*, préf., t. I, pp. 58 et seq.; prélim., §§ 6-9; Martens, *Précis*, int, §§ 1 et seq.; Heffter, §§ 2 et seq.; Savigny, *System.*, Bd. I, cap. 2, § 6; Phillimore, *Com.*, v. I, pte. 1. ch. 3; Suarez, lib. 2,

§ 25. Le droit des gens, envisagé au point de vue positif et pratique, n'a pas une étendue universelle. Il est presque limité aux États de l'Europe et de l'Amérique ; c'est pourquoi beaucoup d'auteurs ont qualifié le droit international de *Droit public européen*, ou en ont circonscrit l'application aux peuples qui marchent à la tête de la civilisation (1). **Caractères des lois internationales.**

Quoi qu'il en soit, il est certain que tous les peuples, par le fait même qu'ils existent et entretiennent des relations avec les autres, possèdent un droit international. Pour les publicistes qui confondent la notion du droit avec celle de la loi, comme pour ceux qui font dériver le droit de la loi et non celle-ci de celui-là, il est indubitable qu'il ne peut exister de droit des gens chez les peuples qui occupent le dernier degré de l'échelle de la civilisation. A cet égard l'opinion de Montesquieu nous semble la plus concluante et la plus sûre. « Toutes les nations, dit-il, ont un droit des gens, jusqu'aux Iroquois eux-mêmes, qui mangent leurs prisonniers. Les Iroquois envoient et reçoivent des ambassadeurs, et connaissent les droits de la guerre et de la paix ; le malheur est que ce droit des gens n'est pas fondé sur les véritables principes. »

Ainsi ce qui constitue le caractère primitif des lois interna-

cap. 19 ; Ompteda, B. 1, p. 187 ; Halleck, ch. 2, §§ 3 et seq. ; Fiore, t. I, pp. 30 et seq. ; Wildman, v. I, pp 14 et seq. ; Riquelme, lib. 1, tit. 1, sec. 1, cap. 1 ; Hobbes, cap. 14, § 4 ; Rayneval, *Inst.*, liv. 1, ch. 1 ; Bello, prélim ; Hauterive, *Compendium*, pp. 414 et seq. ; Cauchy, int., § 2 ; Hautefeuille, *Des droits*, t. I, pp. 3 et seq. ; Manning, pp. 57-66 ; Bowyer, chs. 3 et seq. ; Massé, t I, §§ 32-43 ; Polson, sect. 1, § 2 ; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 31 et seq ; Pradier-Fodéré, *Grotius*, liv. 1, ch. 1, § 10 ; Fiore, *Trattado di diritto internazionale pubblico*, 2ᵉ edizione, 1879, §§ 52, 151-155 ; Mancini, *Discorso per l'inaugurazione degli studi nell' Università di Roma*, 1874, p. 29 ; Prelezioni, *Della naturalità*, p. 25.

(1) On sait que par suite du traité signé à Paris le 30 mars 1856 (De Clercq, t. VII, p. 59), le Sultan a été appelé à participer aux avantages et aux garanties du droit public européen. Toutefois, bien avant cette époque, la Turquie s'était obligée par ses traités envers diverses nations chrétiennes. D'un autre côté, les États-Unis de l'Amérique du Nord et les nations maritimes d'Europe ont conclu des traités avec l'Imanat de Mascate, la Chine, le Japon, la Perse, Siam, Annam et avec presque tous les peuples de l'extrême Orient. Comme une preuve remarquable de l'influence de plus en plus décisive de la civilisation occidentale en Asie, nous mentionnerons la traduction en langue chinoise des *Éléments de droit international* de Wheaton, faite en 1854 par ordre du gouvernement chinois, et due aux soins du révérend père Martin, missionnaire nord-américain, assisté d'une commission *ad hoc*, composée de littérateurs et de savants de la Chine. Le gouvernement de Pékin a d'ailleurs montré à quelles inspirations il obéissait en entreprenant une pareille publication, puisqu'il a commencé à citer l'ouvrage de Wheaton dans sa correspondance diplomatique.

tionales ou du droit international, en tant qu'il semble être reconnu par une loi, c'est le défaut d'universalité, le domaine restreint de son action. Si, comme l'affirme Montesquieu, il y a des principes de droit universellement applicables dans leur sens absolu, par contre il n'existe point de loi universelle des nations, pas même chez les peuples qui sont à la tête de la civilisation. L'existence d'une pareille loi impliquerait, en effet, la négation du progrès de la liberté et même de la civilisation.

Les lois internationales ont encore un autre caractère : c'est qu'à la différence des lois civiles, politiques ou administratives, elles ne peuvent être sanctionnées par une autorité supérieure aux relations auxquelles elles doivent s'appliquer. Le caractère obligatoire des lois internationales repose sur une autre base que celle des lois civiles ou politiques. Quelques publicistes établissent cette distinction, parce que, repoussant la dénomination de *lois internationales*, ils n'admettent que celle de *règles internationales*. Ortolan, par exemple, intitule son traité sur le droit international maritime : *Règles internationales et diplomatiques de la mer*. Pour notre part, nous n'avons nul inconvénient à appliquer ici le mot *loi*, qui pour nous n'a pas l'acception étroite et limitée que certaines personnes supposent. Est-ce qu'il n'existe pas des lois morales, les lois physiques, les lois de la quantité, etc.?

Le caractère obligatoire des lois internationales n'a sans doute pas les mêmes traits distinctifs que celui des lois civiles ; mais il n'en est pas moins réel et positif. Les lois internationales ne sont pas seulement obligatoires moralement ; elles le sont encore matériellement. Quelle nation, en effet, oserait dans ses relations extérieures violer les principes de droit reconnus et respectés par les autres peuples, ou méconnaître les obligations qui en découlent?

Il existe, d'ailleurs, des points de droit international si clairement définis qu'ils ne peuvent prêter à aucun doute quant à leur caractère obligatoire : tel est le cas, par exemple, pour la piraterie.

Un État qui se rendrait coupable de ce crime perdrait sa place parmi les nations civilisées et s'exposerait à subir immédiatement les conséquences de sa conduite*.

* Montesquieu, *Esprit*, liv. 1, ch. 3; Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 1, § 10; Grotius, *Le droit*, liv. 1, ch. 1, § 14; Bynkershoek, *De foro*, cap. 3; Leibnitz, *Codex*, præfat.; Heffter, § 1; Fœlix, ch. 3, § 14; Rayneval, *Inst.*, liv. 1, ch. 1, § 10; Bentham, *Works*, pt. 1, p. 149; D'Aguesseau, *Œuvres*, t. II, p. 337; Martens, *Précis*, § 9; Halleck,

Les États peuvent être punis.

§ 26. Quelques jurisconsultes ont traité la question de savoir si les États peuvent être punis pour les offenses qu'ils commettent contre le droit international. Cette question, qui ne repose en quelque sorte que sur la valeur d'un mot, a soulevé de nombreuses discussions. Il est clair cependant qu'un État ne peut pas être mis en cause comme un individu, ni condamné ou obligé à subir une véritable condamnation. Néanmoins, un État offensé a le droit de demander une réparation et même de tenter de l'obtenir par la force des armes : ce qui suppose toujours une pénalité, un châtiment pour l'offenseur. Au reste, les États étant absolument indépendants, les relations de droit pénal qui existent entre les sujets ou les citoyens d'un même pays ne peuvent exister entre leurs gouvernements. En effet, ces relations supposeraient l'existence d'un tribunal supérieur et, par conséquent, la négation de l'indépendance même des nations.

En raison du caractère des lois internationales, on peut dire qu'il existe un droit des gens fondé sur la situation respective des nations, dérivant logiquement et nécessairement de la nature même des choses, n'ayant même besoin d'aucune sanction extérieure pour être observé, puisqu'il intéresse toutes les nations parvenues au même degré de civilisation.

Il en est de même par rapport au respect réciproque de l'indépendance des États ; à la nécessité que les nations civilisées éprouvent d'appliquer aux guerres certains principes d'humanité ; aux devoirs mutuels de courtoisie internationale, etc., etc.

Un autre droit découle encore du caractère général des lois internationales. Nous voulons parler du droit international particulier, qui s'appuie sur les actes volontaires des États, sur les pratiques suivies, sur les principes admis dans certaines circonstances, sur les règles de courtoisie consacrées entre certains États, sans pour cela créer aucun droit en faveur des autres nations, enfin sur tout ce qui donne lieu à un rapport international spécial ou transitoire*.

ch. 2, § 13 ; Lawrence, *Com.*, pte. 1, ch. 1, pp. 114 et seq.; Dana, *Elem.*, by Wheaton, note 7 ; Rutherforth, *Inst.*, b. 1, ch. 5, § 1 ; Massé, t. I, §§ 34-36 ; Laferrière, *Cours*, t. I, pp. 290 et seq.; Echbach, *Int.*, § 38 ; Vergé, *Précis de Martens*, §§ 4, 9 ; Pradier-Fodéré, *Una pagina*, par Calvo, préf.; Pradier-Fodéré, *Grotius*, t. I, pp. 91 et seq.; Manning, pp. 59, 60 ; Ward, v. I, ch. 1 ; Bowyer, chs. 5, 7.

* Phillimore, *Com.*, v. I, § 11 ; Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 1, § 4 ; Heffter, § 3 ; Halleck, ch. 2, § 16 ; Wildman, v. I, pp. 31, 32.

SECTION II. — Sources du droit international.

Diversité des sources.

§ 27. Si presque tous les publicistes sont d'accord sur l'énumération des sources du droit international, il n'en est pas de même à l'égard de leur classification et de leur importance. On observe surtout entre les auteurs nord-américains et anglais et ceux du centre de l'Europe une divergence notable d'opinion sur la valeur et l'autorité légale que les uns et les autres accordent aux sentences des tribunaux. Cette dissidence provient de la différence des systèmes politiques et administratifs qui régissent les pays auxquels appartiennent ces divers auteurs. Une sentence ou décision judiciaire est considérée en Angleterre et aux États-Unis comme une preuve évidente de la juste application de la loi : c'est une déclaration de la loi commune. Chez les peuples monarchiques du continent européen, les décisions judiciaires ne jouissent pas de la même autorité, et il arrive souvent que les publicistes européens — Hautefeuille est de ce nombre — accordent plus de crédit aux opinions des publicistes qu'aux jugements rendus par les tribunaux.

Pour déterminer l'ordre des sources du droit international, il est donc nécessaire d'avoir égard aux conditions spéciales de l'organisation intérieure de chaque État. Ainsi les décisions d'un tribunal pourront avoir une valeur plus grande en Angleterre qu'en France, en France qu'en Espagne, etc., comme aussi les opinions d'un auteur auront plus de force en France qu'aux États-Unis. Sans perdre de vue ces considérations, qui ont une grande importance pratique, nous allons maintenant indiquer quelles sont les sources du droit international, puis examiner chacune d'elles en particulier*.

Ouvrages des publicistes.

§ 28. La source du droit international la plus abondante sans contredit consiste dans les œuvres des publicistes. La condition indispensable, pour qu'un ouvrage soit considéré comme source du droit international, est qu'il provienne d'une autorité reconnue. « Si les principaux publicistes, dit Kent, sont d'accord sur un principe, la présomption en faveur de la légitimité de ce principe aura une

* Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 1, § 12; Heffter, § 8; Halleck, ch. 2, § 17; Manning, pp. 76, 77; Polson, sect. 3; Bello, prélim., § 7; Martens, *Précis*, § 11; Klüber, *Droit*, § 3; Fiore, t. I, pp. 84 et seq.; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, p. 62; Dana, *Elem.*, by Wheaton, note 11.

force telle qu'il ne pourrait être violé que par une nation qui se ferait un jeu de la loi et de la justice. » La même doctrine a été défendue par Mackintosh dans son discours sur l'annexion de Gênes au royaume de Sardaigne.

Mais pour conserver toute leur autorité, les publicistes n'ont pas besoin d'être unanimes dans l'expression de leurs opinions. Leur divergence offre même un gage certain d'impartialité, et c'est pour cela que dans les différends internationaux on cite fréquemment les auteurs qui ont écrit avant la naissance du conflit pour la solution duquel leurs opinions sont invoquées. Lorsque les publicistes d'un État combattent les prétentions de leur gouvernement, on peut, sans crainte de se tromper, en induire un puissant argument contre la valeur de ces mêmes prétentions. C'est ce qui arriva notamment pour la fameuse question *Canstatt*, si lumineusement débattue par Sir R. Phillimore (1). Ce même publiciste dit avec juste raison que si l'autorité de Zouch, de Lee, de Mansfield, et, plus encore, celle de Lord Stowell, est contraire à une prétention de l'Angleterre ; si Valin, Domat, Pothier et Vattel sont opposés à une prétention de la France; si Grotius et Bynkershoek s'opposent à une réclamation de la Hollande ; si Puffendorf s'élève contre une prétention de la Suède ; si les avis de Heineccius, de Leibnitz et de Wolff ne se montrent point favorables à une demande de l'Allemagne ; enfin si Story, Wheaton et Kent repoussent une exigence des États-Unis, le poids de ces diverses opinions ne pourra pas moins que d'être prépondérant.

Nous devons faire remarquer à cette occasion que dans beaucoup de circonstances l'autorité accordée aux publicistes est en quelque sorte solennellement consacrée par l'appui que les doctrines professées théoriquement reçoivent de la part des hommes politiques et des gouvernements, ou de telle ou telle sentence judiciaire, c'est-à-dire que cette source du droit international peut alternativement emprunter aux autres une partie de sa force et contribuer elle-même à accroître la valeur et le prestige de celles qui l'appellent à leur aide *.

§ 29. Le droit international a sa source principale dans les traités Traités et conventions.

(1) Voir l'affaire Canstatt.

* Phillimore, *Com.*, vol. I, pt. 1, ch. 7 ; Kent, *Com.*, vol. I, § 19; Bello, prélim., § 8; Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 1, § 12; Halleck, ch. 2, §§ 26, 27; Manning, p. 56; Fiore, t. I, pp. 87, 88; Wildman, vol. I, pp. 33-36; Polson, sect. 3, § 2; Pradier-Fodéré, *Fiore*, t. I, pp. 88, 89.

par lesquels les États fixent et déterminent leurs relations aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix. De même que la loi juridique est en général la manifestation du droit, les traités conclus entre les nations sont la manifestation la plus efficace et la plus légitime du droit international. Dans toute la rigueur du droit, la force obligatoire des traités et des conventions ne s'impose qu'aux parties contractantes. Mais lorsqu'un traité diminue les exigences d'une loi antérieure ou résout une question pratique qui a donné naissance à de graves dissentiments, ses effets s'étendent immédiatement aux parties contractantes, et successivement aux autres États qui sont en relations avec elles. Quelquefois les traités affirment les principes du droit des gens généralement reconnus, ou établissent des règles particulières entre les contractants ; d'autres fois encore ils tranchent des questions douteuses ou apportent dans les relations internationales le germe fécond de nouvelles idées.

Dans tous les cas, et quelle que soit la nature ou la portée de leurs stipulations, les traités sont incontestablement la source la plus importante et la plus irrécusable du droit international. Cela est si vrai que tous les publicistes, d'accord sur ce point avec la raison même des choses, admettent qu'une série de traités résolvant d'une manière uniforme une question identique peut être considérée comme traduisant l'opinion même des nations sur la matière.

D'ailleurs, si l'on réfléchit que le droit public externe est un droit non écrit, dont par conséquent la codification n'a pas été possible jusqu'ici, il faut reconnaître, avec Heffter, dont nous partageons pleinement l'opinion, que les textes et l'interprétation des traités internationaux sont le témoignage le plus évident de l'accord des gouvernements*.

L'histoire. § 30. L'histoire des guerres, des traités de paix et de commerce, des négociations de toute espèce entre les États est encore une des grandes sources du droit international. Il est indubitable que l'histoire, n'étant par elle-même que la manifestation dans le

* Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 1, § 12; Bynkershoek, *Quæst.*, lib. 1, cap. 10; Heffter, § 8; Phillimore, *Com.*, vol. I, §§ 52 et seq.; Manning, pp. 74, 75; Fiore, t. I, pp. 89, 90 ; Polson, sect 3, § 2, p. 15 ; Wildman, v. I, p. 2; Martens, *Précis*, § 11 ; Klüber, *Droit*, § 3; Madison, p. 39; Halleck, ch. 2, § 28 ; Ortolan, *Règles*, t. I, liv. 1, ch. 4, pp. 66 et seq.; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, note 10; Pradier-Fodéré, *Fiore*, t. I, pp, 90, 91; Alcorta, t. I, p. 486.

temps et dans l'espace des lois de l'esprit humain, présente un caractère d'instabilité et d'incertitude de nature à conduire aux principes et aux conclusions les plus divers. A ce point de vue l'histoire n'est qu'un grand arsenal de faits. Et pourtant la solution donnée à d'autres époques à certaines questions internationales ne laisse pas que d'avoir son importance. D'un autre côté, si l'on parvenait à obtenir une complète uniformité de solutions pratiques à propos de questions de même nature, — ce qui serait peut-être d'une réalisation difficile dans l'histoire universelle, mais facile pour une période déterminée, — ne serait-ce pas là, pour tel ou tel cas donné, un argument d'un poids considérable? Qui ne voit, en effet, que de l'histoire des traités et des négociations diplomatiques, comme de celle des grandes guerres, on peut sans beaucoup d'efforts déduire la tendance du droit international au milieu des diverses phases qu'il a eu à traverser?

D'ailleurs, comme une grande partie du droit international repose sur la coutume, sur les pratiques généralement suivies et sur une sorte de jurisprudence traditionnelle, l'histoire devient d'une nécessité absolue, et ses résultats, au moins au point de vue théorique, peuvent être regardés comme concluants *.

§ 31. A l'histoire des traités et des négociations internationales il convient d'ajouter les papiers d'État et la correspondance diplomatique. Ces documents officiels, en effet, mettent à même d'apprécier non seulement chaque cas ou conflit particulier, mais encore la manière dont la solution en a été obtenue, la tendance et la valeur des prétentions respectivement débattues, l'attitude des divers gouvernements, et jusqu'aux manœuvres, aux expédients mis en jeu pour atteindre le but qu'on se proposait. Actes diplomatiques.

Comme enseignement pratique, ces documents ont une importance hors ligne ; comme sources du droit international, ils constituent un précédent inappréciable, alors même qu'il n'est pas absolument conforme à la stricte justice **.

§ 32. Une cinquième source de droit international consiste dans les lois ou les ordonnances des États souverains sur les questions Décisions des tribunaux de prises.

* Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 1, § 12; Martens, *Précis*, §§ 11 et seq.; Halleck, ch. 2, § 29; Heffter, §§ 8 et 9; Phillimore, *Com.*, vol. I, §§ 49-51; Klüber, *Droit*, § 7; Polson, sect. 3, § 2; Alcorta, t. I, p. 494.

** Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 1, § 12; Phillimore, *Com.*, vol. I, § 57; Halleck, ch. 2, § 30; Fiore, t. I, p. 93; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, note 11; Pradier-Fodéré, *Fiore*, t. I, p. 94.

relatives aux prises maritimes en temps de guerre. Cette source peut dès à présent être considérée comme parfaitement définie et positive. Il ne s'agit plus, en effet, de l'opinion d'un publiciste, ni d'un précédent déduit de l'histoire, ni même de l'avis confidentiel et particulier d'un avocat ; on se trouve en présence d'un texte ayant le caractère de la loi, et possédant dans les limites de son action une force absolument obligatoire.

L'usage des nations et le droit des gens, dans leur état actuel, ne permettent pas encore l'établissement d'un tribunal supérieur pour examiner et juger les questions de prises maritimes. Ces tribunaux sont toujours du ressort de l'État belligérant, de la constitution, des lois et des institutions intérieures duquel ils dépendent ; aussi, quoique les questions relatives aux prises soient essentiellement d'une nature internationale, le tribunal qui s'en saisit n'a-t-il qu'un caractère local : c'est un tribunal *ex parte*. Dans ses observations sur les ordonnances maritimes de Louis XIV, Sir W. Grant confirme pleinement notre doctrine à cet égard.

Les ordonnances et les décisions des tribunaux qui connaissent des questions de prises ont assurément une grande valeur comme source de droit international ; mais il faut distinguer si les principes sur lesquels ces décisions sont fondées ont un caractère prédominant, local ou général ; car ce n'est que dans ce dernier cas qu'ils peuvent être considérés comme propres au droit des gens. On doit aussi, en étudiant les sentences et les décisions des tribunaux de prises, ne point perdre de vue l'influence que l'exaltation du patriotisme exerce parfois sur les juges. Nous ne pensons pas, comme Halleck, que cette réflexion soit plus particulièrement applicable aux décisions de l'Amirauté britannique ; dans notre pensée, cette observation est générale et s'applique indistinctement aux décisions de tous les tribunaux*.

Tribunaux de prises des États-Unis.

§ 33. En Europe, les tribunaux de prises relèvent généralement de l'initiative et de l'action directe du pouvoir exécutif : ce qui tend peut-être à affaiblir la force de leurs décisions comme source du droit international. Aux États-Unis, ces tribunaux sont composés de juges indépendants inamovibles, si ce n'est en cas de prévarication, nommés à vie par le président de la république et

* Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 1, § 12; Phillimore, *Com.*, vol. I, § 59; Kent, *Com.*, vol. I, § 20; Halleck, ch. 2, § 22; Fiore, t. I, pp. 91-93; Wildman, vol. I, pp. 36, 37; Polson, sect. 3, § 2, p. 15; Bello, prélim., § 7; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, note 10; Pradier-Fodéré, *Fiore*, t. I, p. 93.

confirmés par le sénat. Les lois nord-américaines concernant les prises maritimes sont obligatoires pour les tribunaux chargés de statuer sur la validité des captures. Ces tribunaux ne dépendent donc pas directement du pouvoir exécutif; il y a un grand avantage à consulter leurs décisions, qui, notamment dans le cours de la dernière guerre entre les États du Nord et les Confédérés du Sud, ont porté sur un grand nombre de cas et de questions du plus haut intérêt *.

Décisions des tribunaux locaux.

§ 34. Comme source de droit international, il est permis d'accorder aux sentences des tribunaux locaux en matière de droit public extérieur la même importance qu'aux décisions des tribunaux de prises maritimes. Certaines questions de ce genre ne peuvent être décidées par les tribunaux ordinaires que d'après la législation propre et particulière de l'État, de sorte que leur solution ne saurait servir d'élément au droit international; mais, comme les questions internationales que les juges territoriaux ne sont en mesure de résoudre qu'en se conformant aux principes généraux du droit des gens sont en bien plus grand nombre, les tribunaux des autres pays trouveront toujours avantage, dans les cas analogues qui leur seront déférés, à invoquer l'autorité de ces sentences et à les envisager, sinon comme absolument concluantes en droit, du moins comme éminemment propres à éclairer et à fortifier leur jugement **.

Lois et réglements.

§ 35. On peut aussi consulter avec profit et même, en certains cas, invoquer comme principe d'autorité dans les différends internationaux les lois et les réglements commerciaux des divers États, ainsi que les instructions et les ordres de service donnés en temps de guerre aux croiseurs de la marine militaire. N'est-ce pas en effet en grande partie au développement des relations commerciales des États que le droit international est redevable des progrès et des conquêtes qu'il a accomplis dans les temps modernes? Phillimore fait judicieusement remarquer que dans beaucoup de cas les réglements de commerce et les instructions données aux commandants des bâtiments de guerre peuvent servir de témoignage contre l'État qui, sans cause justifiable, s'écarterait des principes que dans une autre occasion il aurait invoqués solennellement et de propos délibéré ***.

* Dana, *Elem.*, by Wheaton, note 10.

** Kent, *Com.*, vol. I, §§ 68-71; Duer, vol. I, p 479; Halleck, ch. 2, § 25.

*** Phillimore, *Com.*, vol. I, § 58; Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 1, § 12; Bello. prélim., § 7; Halleck, ch. 2, § 24; Fiore, t. I, p. 92; Polson, sect. 8, § 2, p. 15

Tribunaux mixtes, arbitrages.

§ 36. Nous avons déjà dit que ce qui, en matière de droit international, eonstitue la faiblesse relative des décisions des tribunaux de prises et des tribunaux locaux, aussi bien que celle des réglements commerciaux et des ordonnances maritimes, c'est la présomption de partialité qui s'y rattache forcément, puisque ce sont les tribunaux d'un pays, le pouvoir d'un État qui dictent ces décisions ou ces règlements. Mais dans les relations internationales surgissent parfois des difficultés qui donnent aux parties en cause le droit d'exposer elles-mêmes leurs réclamations et de se faire entendre contradictoirement en justice : c'est ce qui arrive dans toutes les questions soumises à l'arbitrage. Les sentences des arbitres chargés de juger ces sortes d'affaires ont donc une plus grande importance que les décisions qui émanent, par exemple, d'un tribunal de prises. Cependant il faut reconnaître que l'arbitrage n'a pas eu de bien féconds résultats comme moyen d'élucider les grandes questions de droit international ; en effet, les arbitres se sont le plus souvent bornés à poser les bases d'un arrangement, sans chercher à approfondir les principes ou à appliquer de nouvelles théories. Toutefois, comme solution de certains différends applicable indistinctement à tous les cas identiques particuliers, les décisions arbitrales méritent de figurer au nombre des sources les plus sûres du droit international *.

Opinions des jurisconsultes.

§ 37. A un certain point de vue, les États sont par rapport à leurs différends dans la même situation que les simples particuliers. Ainsi, lorsqu'une question surgit entre deux États, les gouvernements intéressés ont l'habitude d'en référer à des jurisconsultes ou à des légistes choisis exprès. Abstraction faite de la solution donnée au litige, ces consultations, en quelque sorte confidentielles, ont toujours une grande valeur, surtout lorsque les conclusions en sont contraires aux prétentions du gouvernement qui les a sollicitées, et lorsqu'il s'agit d'une nation assez forte pour appuyer au besoin ses réclamations par la force des armes ; car alors les jurisconsultes fournissent la preuve de leur impartialité et méritent qu'on accepte leur opinion comme la seule conforme aux vrais principes du droit des gens. Aussi la publicité donnée à ces opinions et aux nombreux avis contenus dans les écrits et les correspondances que les divers ministères des rela-

* Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 1, § 12; Halleck, ch. 2, § 23; Phillimore, *Com.*, vol. 1, § 59; Polson, sect. 3, § 2, p. 15; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, note 10.

tions extérieures conservent dans leurs archives, fournirait-elle un précieux élément de progrès au droit international, en même temps qu'elle serait un témoignage éclatant de sincérité et de bonne foi de la part des gouvernements qui consentiraient à en divulguer le secret *.

§ 38. A cette énumération des sources du droit international quelques auteurs en ajoutent encore d'autres. Ainsi Halleck pense que la meilleure base sur laquelle on puisse asseoir les règles de conduite à observer entre les nations, c'est la *loi divine* ou le principe fondamental de la justice, à laquelle il applique la définition du droit romain : *constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi*. Or ce principe, que le même auteur considère comme la source suprême et primordiale du droit international, est très-vague en soi ; il ne renferme aucune règle pratique et sûre au moyen de laquelle on puisse arriver sur le terrain des faits ; et nous serions tenté de l'attribuer plutôt à un savant du XVII[e] siècle, à Grotius par exemple, qu'à un publiciste de notre époque. **Autres sources du droit international.**

Le droit romain a aussi parfois été rangé au nombre des sources de droit international. A nos yeux, cette opinion se rattache intimement aux grandes luttes soutenues de nos jours par les jurisconsultes allemands de l'école historique et de l'école philosophique. Le droit romain pourrait sans doute être invoqué comme précédent par les peuples qui, à défaut de codes, seraient obligés de recourir au *Corpus juris civilis* pour la décision de leurs conflits et la détermination de leur droit ; mais, quelque importante qu'elle soit au point de vue juridique, l'ancienne civilisation romaine n'a pas une valeur telle que ses lois puissent, sans de très-graves inconvénients, s'appliquer aux relations internationales des peuples modernes. Tout ce qui est admissible, c'est que les principes généraux qui ont servi de base à la législation romaine puissent encore être invoqués pour résoudre certaines questions spéciales, principalement celles qui sont du domaine du droit international privé : c'est dans cette limite restreinte qu'il semble possible, dans les temps modernes, de faire figurer l'ancien droit romain au nombre des sources de droit international.

Ortolan, dans son livre des *Règles internationales et diplomatie de la mer*, classe théoriquement les sources du droit international

* Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 1, § 12; Fiore, t. I, p. 93; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, note 11; Alcorta, t. I, p. 499.

en trois groupes : 1° la raison, qui fait que l'homme acquiert une connaissance du juste et de l'injuste ; 2° la coutume ; 3° les traités publics ; mais il semble lui-même reconnaître que cette classification n'a pas de valeur pratique, car il ajoute que l'ordre naturel de ces sources est inverse, puisque l'on doit s'en rapporter d'abord aux traités, ensuite à la coutume, et en dernier lieu aux principes.

Heffter n'admet d'autres sources du droit international que les actes par lesquels se traduit la politique d'un État, et les traités publics.

Bello compte uniquement comme sources du droit international les ouvrages de jurisprudence internationale des auteurs les plus accrédités, tels que Grotius, Barbeyrac, Vattel, etc.; les décisions des cours de prises et des tribunaux qui administrent la justice dans les cas où il s'agit du droit des gens ; enfin les ordonnances et les réglements publiés par certaines puissances pour la direction de leurs juridictions et pour la gouverne des nations étrangères.

Avec un esprit plus pratique et plus positif, Wheaton a cité presque toutes les sources du droit des gens moderne ; il omet toutefois de parler des papiers d'État, de la correspondance diplomatique et des décisions des tribunaux locaux en matière de droit des gens, et comprend dans un même groupe les sentences arbitrales et les jugements des tribunaux de prises maritimes.

Nous croyons que notre classification évite à la fois les légers inconvénients qu'offre celle du publiciste nord-américain, la concision excessive de celle d'Heffter et l'insuffisance manifeste de celle de Bello, qui n'a pas même fait mention des traités publics *.

* Bynkershoek, *De foro*, cap. 6; Heineccius, *Elementa*, lib. 1, cap. 1, § 12; Phillimore, *Com.*, v. I, §§ 23, 38; Manning, pp. 57, 58; Halleck, ch. 2, §§ 18, 21 ; Cotelle, pte. 1; Ortolan, *Règles*, t. I, liv. 1, ch. 4, pp. 68 et seq.; Heffter, § 8; Bello, prélim., § 7; Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 1, § 12.

LIVRE II

SOUVERAINETÉ DES ÉTATS

§ 39. La plupart des auteurs modernes ont défini le mot *nation* comme Cicéron : *Respublica est cœtus multitudinis, juris consensu et utilitatis communione sociatus*. Vattel dit : « Les nations ou États sont des corps politiques ou sociétés d'hommes qui recherchent leur bien-être et leur avantage commun en réunissant leurs forces. » Cette définition, comme toutes les définitions qui ont été plus ou moins déduites de celles de Cicéron, a été justement blâmée ; on ne saurait l'admettre en effet sans de nombreuses restrictions ou des éclaircissements importants. Il est évident que si la nation n'est qu'une réunion d'individus associés pour leur prospérité et leur avantage communs, l'association que des négociants anglais formèrent avec l'approbation de la Couronne pour entreprendre le commerce des Indes devrait, comme toute autre association quelconque formée de nos jours dans un but évident d'utilité pour les associés, être considérée comme une nation. Admettre littéralement la définition de Cicéron ou celle de Vattel conduirait forcément à affirmer qu'une association de voleurs ou de pirates réunis dans un but de sécurité et d'avantages mutuels constitue une nation, un État. La définition de Vattel offre un autre inconvénient grave : c'est qu'elle confond les notions, parfaitement claires et distinctes pourtant, d'État et de nation. On comprend facilement l'existence d'un État dominant des nations diverses, de même que l'on comprend celle d'une nation gouvernée par un autre État. L'Autriche, par exemple, est un État qui régit un nombre infini de nationalités diverses, et la Pologne est une nation placée sous le gouvernement d'un État. Quoique l'État,

Définition de la nation et de l'État.

comme organe suprême du droit d'un peuple, parvienne peu à peu à s'assimiler les nationalités qui le composent, en effaçant les différences et en faisant taire les antagonismes, cependant on ne saurait jamais confondre l'État avec la nation de manière à en faire une seule et même chose.

La *nation*, comme l'indique son étymologie (*nasci*, naître), marque un rapport de naissance, d'origine ; elle implique la communauté de race, caractérisée généralement par la communauté de langage, de mœurs, de coutumes, et souvent aussi d'aptitudes spéciales, d'un génie particulier ; l'agglomération sur une plus ou moins grande étendue de territoire, ou même sur des territoires divers, d'hommes réunissant ces caractères communs constitue, à nos yeux, la nation.

Une des causes qui font qu'en général les publicistes confondent les notions d'État et de nation, c'est qu'habitués à résoudre tout au point de vue du droit international qui embrasse l'ensemble des relations de peuple à peuple, ils oublient que si ces relations ont besoin d'un point d'appui, d'un centre d'action, d'un pouvoir en un mot, il y a au-delà et en dehors de ce même pouvoir le principe qui lui donne naissance et force, c'est-à-dire la nation, dont l'État, dans la sphère du droit, n'est que l'organe, comme le gouvernement lui-même n'est que l'organe de l'État. La base vraiment rationnelle de la distinction pratique qui existe entre la nation et l'État ne consiste ni dans la faculté qu'ont plusieurs races d'hommes diverses de vivre sous un même régime, ni dans leur assujettissement à une seule et même autorité souveraine, mais bien dans ce fait que l'État n'est qu'une des faces de la nation, non la nation tout entière, et que dans la nation nous trouvons la religion, la science, l'art, le droit, dont l'État n'est que l'instrument, la manifestation visible.

L'existence d'un État exige certaines conditions indispensables. Elle suppose comme base une société stable, en mesure de soutenir son indépendance au moyen de ses propres ressources, et une autorité chargée de la diriger vers le but qu'elle se propose. En l'absence de l'une ou de l'autre de ces conditions, l'État n'existe pas, ou du moins il n'existe pas dans son intégralité et tel qu'il devrait être pour devenir la source et l'origine de relations internationales. C'est ainsi que les tribus qui n'ont d'autre occupation que le pillage sont inhabiles à former de véritables États, et que ni le droit international ancien ni le droit moderne ne les

reconnaissent comme tels. Cicéron disait que pour qu'un peuple pût être reconnu comme ennemi d'un autre peuple, il fallait qu'il possédât un État, un sénat, un trésor public, le consentement des citoyens et le pouvoir de conclure des traités de paix et d'alliance; ces principes constituent encore la règle essentielle dans l'état actuel de la civilisation *.

§ 40. Pour qu'un État existe, il n'est pas indispensable que son territoire soit continu ou situé sur un seul et même continent. La Russie, par exemple, et les États-Unis de l'Amérique du Nord se composent d'un territoire compacte et uni, tandis que le territoire de l'Angleterre est séparé par de vastes mers et s'étend à la fois sur l'ancien et sur le nouveau monde. On doit donc entendre par le mot *État* toutes les possessions d'une nation, en quelque lieu qu'elles soient situées et quelle que soit la distance qui les sépare. Vattel a formulé à ce sujet l'importante règle que voici : « Toutes les fois que les lois politiques ou les traités n'ont pas établi de distinctions contraires, ce que l'on dit du territoire d'une nation s'applique en même temps à ses colonies. »

Une colonie fait partie de l'État.

Cette règle résout implicitement la question de savoir si ces possessions ou colonies peuvent parfois être envisagées comme l'État lui-même. Eût-il été permis, à l'époque où les possessions anglaises des Indes étaient administrées par une Compagnie privilégiée, de les confondre avec l'État lui-même? La réponse est extrêmement simple. Quelque puissante qu'ait été la Compagnie des Indes orientales, elle dépendait entièrement du gouvernement britannique, qui la représentait de plein droit dans ses relations avec les États et les gouvernements étrangers **.

* Cicéron, *De rep.*, lib. 1, § 25; Vattel, *Le droit,* prélim., § 1; liv. 1, ch. 1, § 1; Grotius, *Le droit*, liv. 1, ch. 1, § 14; Wheaton, *Élém.*, liv. 1, ch. 2, § 2; Puffendorf, *De jure*, lib. 8, cap. 14, § 13; Burlamaqui, *Droit de la nat.*, t. IV, pte. 1, ch. 4; Heffter, § 16; Bello, pte. 1, cap. 1, § 1; Klüber, *Droit*, § 20; Halleck, ch. 3, §§ 1, 2; Phillimore, *Com.*, vol. 1, § 65; Garden, *Traité*, t. I, pp. 29 et seq.; Twiss, *Peace*, §§ 4 et seq.; Fiore, t. I, pp. 97 et seq.; Polson, sect. 1, § 4; Rayneval, *Inst.*, liv. 1, ch. 4, § 2; Pinheiro Ferreira, *Vattel*, prélim., § 1; Pradier-Fodéré, *Vattel*, prélim., § 1; Lawrence, *Com.*, pte. 1, ch. 2, § 2; Ott, *Klüber*, § 20; Serrigny, *Traités*, t. I, p. 19; Ortolan, *Souveraineté;* De Bonald, *Législation*, t. II, p. 81; Pradier-Fodéré, *Fiore*, t. I, pp. 98-101.

** Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 2, § 2; Vattel, *Le droit*, liv. 1, ch. 18, § 210; Grotius, *Le droit*, liv. 1, ch. 3, § 7; Heineccius, *Elementa juris*, lib. 1, § 231; Puffendorf, *De jure*, lib. 8, cap. 12, § 5; Phillimore, *Com.*, vol. I, § 63; Bowyer, ch. 27; Halleck, ch. 3, §§ 3, 4; Wildmann, vol. I, p. 40; Lawrence, *Com.*, pte. 1, 2, § 2; Pinheiro Ferreira, *Vattel*, liv. I, ch. 18, § 210; Pradier-Fodéré, *Vattel*, liv. I, ch. 18, § 210.

Souveraineté des États.

§ 41. Ainsi que nous l'avons déjà fait observer plus haut, l'État, organe suprême du droit chez un peuple, exige un organisme propre à réaliser ce même droit et à le traduire sur le terrain des faits. Le gouvernement d'un État, en tant que produit et instrument de la souveraineté du pays, peut entretenir deux sortes de relations fondamentales : les unes, de droit public interne, c'est-à-dire celles qu'il entretient au point de vue politique avec les citoyens ou sujets placés sous son action ; les autres, de droit public externe ou de droit international, qui embrassent tout ce qui concerne ses rapports avec les autres États. Les relations de droit international s'étendent depuis les représentants ou dépositaires du pouvoir suprême d'une nation jusqu'aux corporations, aux sociétés publiques et aux simples particuliers. Et comme chez certains peuples le gouvernement est absolu et s'identifie avec la personne qui l'exerce, les publicistes ont été conduits à employer comme synonymes les mots *État* et *souverain,* en attribuant aux monarques le droit de régler les relations internationales de leurs peuples.

Le pouvoir qui appartient à toute nation de déterminer sa manière d'être, de formuler ses conditions de droit, en un mot de constituer l'État et le gouvernement selon l'idée qu'elle représente ou le but humain qu'elle poursuit, forme ce qu'on a désigné par les termes de *souveraineté de la nation*. Suivant Vattel, qui a donné une grande extension à sa définition, toute nation qui se gouverne elle-même, sous quelque forme que ce soit, pourvu qu'elle reste *indépendante* de *tout peuple étranger,* est un État souverain. A nos yeux le caractère essentiel de la souveraineté d'un État ne repose pas sur son plus ou moins de dépendance d'un autre État, mais bien sur la faculté qu'il a de se donner une constitution, de fixer ses lois, d'établir son gouvernement, etc., sans l'intervention d'aucune nation étrangère. Cette souveraineté pourrait d'ailleurs se modifier, se déterminer en quelque sorte par des conventions et des traités, sans que pour cela on fût fondé à soutenir que cette souveraineté s'est perdue complètement. Du reste, Vattel lui-même applique un correctif à sa définition, lorsqu'il dit que pour qu'une nation puisse figurer dans la grande société soumise au droit des gens, il faut que cette nation soit véritablement souveraine et indépendante, c'est-à-dire « qu'elle se gouverne elle-même par sa propre autorité et par ses propres lois. »

Mais le caractère d'un État peut être affecté légalement par sa liaison avec d'autres, et sa souveraineté peut être considérée comme altérée ou comme entièrement détruite, selon la nature du pacte, le degré d'influence exercée par le supérieur, et l'obéissance reconnue ou rendue par l'inférieur; peu importe qu'une telle situation résulte d'une organisation politique ou de traités d'alliance inégale et de protection. Si un État, de l'une ou l'autre de ces manières, abandonne ses droits de négocier et de conclure des traités, et perd ses attributs essentiels d'indépendance, il ne peut plus être regardé comme un État souverain ou comme un membre de la grande famille des nations. Son *status* légal n'est pas changé par une perte de pouvoir relatif, mais par une perte des attributs essentiels d'indépendance et de souveraineté, c'est-à-dire le droit d'exercer sa volonté et la capacité de contracter des obligations.

La dépendance d'un État à l'égard d'un autre est donc bien une limite imposée à sa souveraineté; cependant elle n'en est pas la négation absolue. Si cette dépendance était telle qu'elle assujettît complètement l'État subordonné et le privât de tous droits souverains, il faudrait nécessairement que les traités desquels découlerait cette dépendance déterminassent directement ou indirectement la nature et l'étendue des relations internationales que cet État pourrait continuer à entretenir.

La ville de Cracovie.

§ 42. On ne considère pas non plus comme incompatible avec la souveraineté d'un État l'obéissance transitoire qu'il doit aux ordres d'un autre gouvernement, ou l'influence extérieure à laquelle il peut éventuellement se soumettre. Ainsi, par exemple, la ville de Cracovie fut reconnue en 1815 par le congrès de Vienne comme un État libre, indépendant et neutre, sous la protection de la Russie, de l'Autriche et de la Prusse. Malgré la puissante influence que ces trois protecteurs furent ainsi appelés à exercer sur cet État, Cracovie ne cessa d'être considérée comme nation indépendante dans ses relations internationales jusqu'en 1846, époque à laquelle elle a été incorporée à l'empire d'Autriche; aussi cette incorporation motiva-t-elle de la part de l'Angleterre, de la France et de la Suède une protestation, fondée sur la violation des traités de 1815 (1).

Paiement d'un tribut, etc.

§ 43. La souveraineté d'un État dans ses relations internationales

(1) Martens-Murhard, t. IX, p. 374; t. X, pp. 1, 107, 116; Angeberg, *Le congrès*, p. 1832; Angeberg, *Pologne*, pp. 1047, 1050, 1054, 1062; *State papers*, 1846-1847, p. 1042.

n'est pas modifiée davantage par le paiement d'un tribut, ou par une dépendance féodale nominale, telle qu'était, par exemple, celle dans laquelle avant 1818 le royaume de Naples se trouvait placé à l'égard du Saint-Siége.

Le paiement d'un tribut n'a aucune relation avec la souveraineté et ne peut y apporter de modification dans sa signification internationale. Ainsi, entre autres exemples, que pouvaient avoir de commun avec la souveraineté des États maritimes de l'Europe les tributs que ces États ont, durant plusieurs siècles, jusqu'en 1830, payés aux États barbaresques? Les conditions que la Porte imposa en 1862 à la principauté de Monténégro sont d'une tout autre nature, puisqu'elles concédaient à la Turquie le droit de passage sur le territoire monténégrin et donnaient au sultan le droit de domaine éminent sur ce même territoire *.

Union de différents États : ses effets internationaux.

§ 44. L'union de deux ou de plusieurs États, comme conséquence d'un pacte ou d'une convention, est un fait très-fréquent dans l'histoire des nations.

Pour déterminer si les États qui s'unissent conservent ou non leur souveraineté individuelle et les relations internationales qui s'y rattachent, il est nécessaire d'examiner les conditions générales qui servent de base à l'union contractée. Si les États qui s'associent créent un nouveau pouvoir national, un État nouveau dont chacun d'eux n'est qu'un élément constitutif, il est indubitable que ces États auront perdu leur souveraineté extérieure individuelle, bien qu'ils aient conservé réciproquement la plupart de leurs droits essentiels. Si ces États ne constituent pas un nouveau pouvoir central, une nouvelle nationalité, ils conservent forcément leur ancienne considération internationale.

L'union des États soulève de nombreuses et importantes questions. Ainsi ils peuvent s'unir soit par une union personnelle ou réelle sous un même souverain, soit par incorporation ou par pacte fédéral ; ils peuvent encore constituer une confédération ou

* Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 2, §§ 12, 13, 14; Grotius, *Le droit*, liv. 1, ch. 3, §§ 7, 21-23; Vattel, *Le droit*, liv. 1, ch. 1, §§ 4-8; Bynkersoek, *Quæst*, lib. 1, cap. 17; Heffter, § 18, 19; Martens, *Précis*, §§ 16-20; Klüber, *Droit*, §§ 21, 24, 29, 33; Phillimore, *Com.*, vol. 1, § 77; Halleck, ch. 3, §§ 2, 5-7; Twiss, *Peace*, §§ 31 et seq.; Klüber, *Acten*, Bd. V, § 138; Fiore, t. I, pp. 134 et seq.; Garden, *Traité*, t. I, pp. 109, 110; Bowyer, ch. 19; Riquelme, lib. 1, tit. 1, sec. 1, cap. 5; Ortolan, *Règles*, liv. 1, ch. 2; Lawrence, *Com.*, pte. I, ch. 2, §§ 12-14; Pinheiro Ferreira, *Vattel*, liv. 1, ch. 1, §§ 4, 8; Pradier-Fodéré, *Vattel*, liv. 1, ch. 1, §§ 4, 8; Pradier-Fodéré, *Fiore*, t. I, p. 134.

un État composé. Dans ces diverses hypothèses leurs conditions internationales éprouvent de graves changements.

L'histoire offrant des exemples remarquables d'unions et de confédérations de peuples, nous allons exposer ici les conséquences les plus essentielles qu'ont ces unions relativement à la souveraineté extérieure des nations *.

Union personnelle sous un même souverain. Suède et Norwége, canton de Neuchâtel, Irlande.

§ 45. L'union personnelle d'États différents sous un même souverain n'entraîne pas l'extinction de la souveraineté individuelle des États qui l'ont formée, pourvu que ces États l'aient réalisée selon les principes de l'égalité complète de droits. Dans les mêmes conditions, l'union réelle produit des conséquences identiques.

Les royaumes de Suède et de Norwége sont unis sous une même dynastie ; mais ils ont une constitution, des lois, une administration distinctes, ce qui n'empêche pas que dans leurs relations internationales ils doivent être représentés par un seul et même souverain, le roi de Suède et de Norwége.

Le canton suisse de Neuchâtel a fait longtemps partie de la fédération helvétique, tout en ayant pour souverain le roi de Prusse, mais sans pour cela se considérer comme incorporé au grand royaume du nord. Il en était de même, à une autre époque, des royaumes d'Angleterre et de Hanovre, de l'Angleterre et de l'Irlande.

L'union sous un même souverain, *unio personalis,* peut quelquefois entraîner la perte de l'individualité d'un État ; seulement, l'union une fois rompue, cette individualité renaît *ipso facto.* D'un autre côté, on conçoit que l'union crée entre les États ainsi reliés l'un à l'autre, quoiqu'ils se regardent respectivement comme étrangers, certains liens indissolubles qui les mettent dans la presque impossibilité de se faire la guerre **.

Union réelle sous un même souverain. L'union de l'empire d'Autriche.

§ 46. L'union des États, *unio civitatum,* sous un même chef suprême est *réelle,* lorsque la souveraineté individuelle de chacun se perd dans la souveraineté générale qui résulte de l'union.

* Grotius, *Le droit,* liv. 2, ch. 9, §§ 8, 9; Twiss, *Peace,* §§ 37 et seq.; Wheaton, *Élém.,* pte. 1, ch. 2, §§ 15, 16; Martens, *Précis,* § 29; Ortolan, *Règles,* liv. 1, ch 2; Heffter, §§ 19, 29; Klüber, *Droit,* § 27; Wildman, vol. I, p. 67; Halleck, ch. 3, § 10; Riquelme, t. I, lib. 1, tit. 1, sec. 1, cap. 5, pp. 107, 108; Merlin, *Répertoire,* v. *Souveraineté;* Vergé, *Précis de Martens,* t. I, pp. 115-117.

** Grotius, *Le droit,* liv. 1, ch. 3, § 7; liv. 2, ch. 9, §§ 8, 9; Vattel, *Le droit,* liv. 1, ch. 1, § 9; Wheaton, *Élém.,* pte. 1, ch. 2, § 16; Phillimore, *Com.,* vol. I, § 76; Twiss, *Peace,* §§ 38, 40; Heffter, § 20; Klüber, *Droit,* § 27; Martens, *Précis,* § 29; Halleck, ch. 2, § 11; Bowyer, ch. 27; Bello, pte. 1, cap. 1, § 5; Ortolan, *Règles,* liv. 1, ch. 2; Lawrence, *Com.,* pte. 1, ch. 2, § 16; Vergé, *Précis de Martens,* t. I, p. 116; Eschbach, *Int.,* § 43; Pradier-Fodéré, *Grotius,* t. II, p. 99.

Cette seconde espèce d'union s'accomplit quand les destinées des peuples unis se fusionnent complètement. L'empire d'Autriche, moins la Hongrie, est l'exemple le mieux caractérisé d'une semblable union ; car si les divers États qui constituent cet empire ont conservé des lois fondamentales et des institutions politiques distinctes, ils sont unis si étroitement sous la même dynastie que leur souveraineté extérieure a été entièrement absorbée par la souveraineté générale du chef unique placé à leur tête (1) *.

Union des États par incorporation. Incorporation de l'Écosse à l'Angleterre.

§ 47. L'union des États opérée par incorporation produit à l'égard de la souveraineté extérieure les mêmes résultats que l'union réelle. Dans les deux cas, la souveraineté particulière de chacun demeure confondue dans la souveraineté générale ou dans celle de l'État incorporant ; aussi une nation qui s'incorpore à une autre abdique-t-elle le droit qu'elle possédait de régler ses relations extérieures, de déclarer la guerre, de conclure des trai-

(1) Nous exceptons ici la Hongrie à cause de la situation actuelle de ce royaume dans l'empire d'Autriche. Les relations de ces deux États ont été très-multiples, très-variées depuis la grande insurrection de 1848. Le gouvernement autrichien a suivi à l'égard de la Hongrie la même politique que celle qu'adopta la Russie pour étouffer la dernière insurrection en Pologne. L'Autriche voulut aussi faire disparaître la Hongrie et l'absorber dans l'empire, en effaçant par la violence les institutions et les mœurs du pays; mais la Hongrie ne put être complètement dominée, et en 1860 le gouvernement autrichien dut modifier sa conduite. L'ordonnance du 20 octobre de la même année et celle du 21 février 1861 établissaient en faveur de la Hongrie certaines garanties et une sorte d'indépendance par rapport aux autres pays qui forment l'empire d'Autriche proprement dit; elles déterminaient la création d'une diète commune pour tout l'empire. et de diètes particulières pour les différentes nationalités absorbées par la couronne. L'empereur se réservait le pouvoir législatif suprême; cependant la diète avait voix consultative, et son intervention était nécessaire pour la sanction des contributions ordinaires ou extraordinaires et pour le recrutement militaire. Les mêmes ordonnances rétablirent l'antique organisation de la Hongrie, en restreignant toutefois notablement les pouvoirs de la diète de ce royaume Le gouvernement autrichien fit de vains efforts pour obtenir que la Hongrie envoyât des représentants à la diète de l'empire; mais après avoir constitué sa diète particulière, elle persista dans un rôle d'abstention qui renversa tous les plans de la cour de Vienne et ne tarda pas à produire ses conséquences nécessaires. En 1865, l'empereur François-Joseph autorisa la réinstallation de la diète hongroise à Pesth, assista en personne à son ouverture, offrit de se faire couronner dans la capitale même comme roi de Hongrie, et s'engagea à remettre en vigueur l'ancienne constitution royale. Ces promesses ayant été accomplies, le royaume de Hongrie s'est trouvé rétabli dans son autonomie et régi par sa constitution propre.

* Grotius, *Le droit,* liv. 1, ch. 3, § 7; liv. 2, ch. 9, §§ 8, 9; Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 2, § 17; Heffter, § 20; Twiss, *Peace,* § 39 ; Halleck, ch. 3, § 12 ; Vergé, *Précis de Martens,* t. I, p. 116; Lawrence, *Com.*, pte. 1, ch. 2, § 17 ; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, note 29; Dana, *Elem.*, by Wheaton, note 20; Pradier-Fodéré, *Vattel,* t. I, pp. 130-132.

tés; en un mot, cette nation perd sa nationalité. Si l'incorporation se réalise avec le consentement de la nation incorporée par vote populaire ou au moyen du suffrage universel, le citoyen qui refuse de s'y conformer est libre d'abandonner le pays et de disposer à sa guise des biens qu'il y possède. Nous pouvons citer comme exemple de ce genre d'union par incorporation celui que nous offre l'Angleterre relativement à l'ancien royaume d'Écosse.

Incorporation de la Pologne à la Russie.

§ 48. L'union par incorporation de la Russie et de la Pologne est, selon Wheaton, un acte irrégulier qui échappe à toute définition exacte. Cet acte a pourtant été légitimé diplomatiquement par le congrès de Vienne, qui déclara, dans l'article 1er de son acte final du 9 juin 1815, que le grand-duché de Varsovie, à l'exception des districts et des provinces énumérés dans d'autres articles, demeurerait réuni à la Russie, à laquelle il serait lié irrévocablement par sa constitution, pour être possédé à perpétuité par l'empereur, ses héritiers et ses successeurs. Il concédait au czar le titre de roi de Pologne et consacrait l'engagement pris par celui-ci de donner à cet État, jouissant d'une administration distincte, une représentation et des institutions nationales réglées d'après le mode d'existence politique du gouvernement auquel il appartenait désormais. Se soumettant aux principes posés par le congrès de Vienne, l'empereur Alexandre Ier accorda au royaume de Pologne la constitution de novembre 1815, en vertu de laquelle le royaume demeurait annexé à la Russie; mais pour pouvoir y exercer l'autorité souveraine, l'empereur devait se faire couronner à Varsovie et jurer l'observation de la constitution. Le roi et une diète composée de deux chambres formaient le pouvoir législatif. La Pologne conservait son armée, le droit de frapper monnaie et de récompenser le mérite des particuliers.

Cet état de choses se maintint jusqu'en 1830, époque à laquelle la Pologne se souleva contre ses dominateurs; mais l'insurrection fut vaincue par les armées russes, et le 26 février 1832 l'empereur Nicolas publia un manifeste par lequel il déclarait que le royaume de Pologne devait être considéré comme uni pour toujours à l'empire, dont il était désormais une *partie intégrante;* que le couronnement des rois de Pologne se ferait à Moscou; que la diète était à jamais dissoute, et que l'armée de l'empire et celle du royaume n'en formeraient plus qu'une, Cependant, au point de vue administratif, la Pologne ne fut pas encore dépouillée de toute indépendance. En vertu d'un statut spécial du même empereur,

le royaume devait être administré par un gouverneur général et par un conseil d'administration nommé par Sa Majesté ; le code civil et le code criminel y étaient distincts de ceux des autres provinces ; on créa dans le Conseil d'État de l'empire russe une section pour les *affaires de la Pologne ;* on institua des États provinciaux pour délibérer sur les intérêts généraux du royaume ; enfin, on conserva dans leurs conditions primitives les assemblées de la noblesse et des communautés, ainsi que les conseils municipaux de Varsovie et de quelques autres villes. La portée de ce statut dépassant celle de l'acte final du 9 juin 1815, les cabinets de Londres et de Paris protestèrent contre cette incorporation déguisée. Mais ce fut seulement en 1861 que la diète de Pologne fut rétablie ; alors il fut décrété de nouveau que l'empereur de Russie n'agirait que comme roi de Pologne dans les affaires relatives à ce royaume. L'année 1862 fut marquée par un nouveau soulèvement de la Pologne ; à cette occasion la Russie conclut avec le cabinet de Berlin la convention dite de Saint-Pétersbourg, par laquelle la Prusse consentait à éloigner tous les Polonais de ses frontières et à laisser les armées russes poursuivre les insurgés jusque sur le territoire prussien. La France et l'Angleterre tentèrent vainement de s'opposer à la mise en vigueur de cette convention ; se replaçant alors, de concert avec le cabinet de Vienne, sur le terrain des traités de 1815, elles proposèrent successivement pour régler la question polonaise six bases ou projets d'arrangement, qui furent repoussés par le gouvernement russe. En présence de cette résistance, il ne restait d'autre ressource que de déclarer la guerre à la Russie ; mais les puissances qui avaient pris en main cette noble cause reculèrent devant une pareille extrémité, et l'insurrection polonaise ne tarda pas à être étouffée dans le sang. Aujourd'hui l'ancien royaume de Pologne se trouve réduit à l'état de province russe.

Les détails qui précèdent montrent suffisamment que la domination de la Russie sur la Pologne n'est fondée sur aucun titre légitime, pas même sur les actes du congrès de Vienne. Elle n'a d'autre autorité, d'autre sanction que celle que la force des armes peut lui donner. La Pologne conserve donc le droit imprescriptible de rétablir sa nationalité, puisque les incorporations violentes et forcées des nations ne sauraient jamais être regardées ni comme un principe constitutif du droit des gens, ni comme la source légitime et avouable d'une situation politique quelconque. D'autre part, les protestations élevées par l'Angleterre et la France contre cette

incorporation suffisent pour sauvegarder le droit et pour fournir en tout temps à la cause polonaise un puissant argument moral et une force nouvelle *.

Union fédérale et confédérations.

§ 49. Lorsque divers États souverains s'unissent au moyen d'un pacte, ces États peuvent former soit un *système d'États confédérés* proprement dits, soit un *gouvernement fédéral suprême*.

Si les conditions de ce pacte sont telles que chacun des États associés conserve le principe de sa souveraineté, le droit de se gouverner par ses lois particulières, en s'obligeant seulement à faire exécuter dans l'intérieur de ses limites propres les résolutions générales délibérées et adoptées en commun sur certaines questions et concernant certains intérêts spéciaux, il y a formation d'un système d'États confédérés. Si, au contraire, le gouvernement établi par le pacte d'union des États est souverain et suprême dans la sphère de ses attributions pour agir directement non seulement sur les États qui s'associent, mais encore sur les citoyens de chacun d'eux, cette union devient un gouvernement fédéral.

Quelle est la distinction à établir entre les États confédérés et les États fédérés?

§ 50. Nous pouvons dire par conséquent que le trait essentiel qui distingue les États confédérés des États fédérés consiste en ce que chez les premiers il n'existe point de pouvoir exécutif commun qui ait le droit d'imposer ses décrets et soit en rapport direct avec les citoyens des États ; c'est cette signification distincte qui donne aux États confédérés et aux États fédérés un caractère différent dans leurs relations de droit international. Les États confédérés jouissent à l'extérieur d'une sphère d'action particulière, dans laquelle ils peuvent entretenir des relations diplomatiques avec les autres nations, tandis qne les États fédérés, qui, par l'institution d'un pouvoir exécutif suprême et central, donnent naissance à une souveraineté nouvelle, ne peuvent ni nouer ni entretenir des relations extérieures **.

* Grotius, *Le droit*, liv. 1, ch. 3, § 21; Vattel, *Le droit*, liv. 1, ch. 1, § 11; Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 2, §§ 18, 19; Heffter, § 20; Riquelme, lib. 1, tit. 1, cap. 5; Halleck, ch. 3, § 13; Klüber, *Droit*, § 27; Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 121 et seq.; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, p. 116; Lawrence, *Com.*, pte. 1, ch. 2, §§ 18, 19; Dana, *Elem.*, by Wheaton, note 27; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, note 30; Merlin, *Répertoire*, v. *Souveraineté*; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, p. 135.

** Grotius, *Le droit*, liv. 1, ch. 3, § 7; Vattel, *Le droit*, liv. 1, ch. 1, § 10; Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 2, §§ 20-22; Austin, *Jurisprudence*, pp. 218-224; Phillimore, *Com.*, vol. I, § 103; Halleck, ch. 3, § 14; Klüber, *Droit*, § 28; Heffter, § 21; Martens, *Précis*, § 29; Twiss, *Peace*, ch. 3; Bowyer, ch. 27; Ortolan, *Règles*, t. I, liv. 1, ch. 2, pp. 13 et seq.; Lawrence, *Com.*, pte. ch. 2, §§ 20-22; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 116, 117; Pradier-Fodéré, *Grotius*, liv. 1. ch. 3, § 7; Ott, *Klüber*, § 28;

Confédération germanique.

§ 51. La Confédération germanique, créée par le pacte fédéral de 1815, peut nous servir d'exemple pour apprécier, au point de vue du droit international, l'importance et la signification du système d'États confédérés.

Avant 1866, c'est-à-dire jusqu'à la paix de Prague, qui mit fin à la guerre entre l'Autriche et la Prusse, la Confédération germanique se composait des princes et des villes libres de l'Allemagne, de l'empereur d'Autriche, du roi de Prusse, du roi des Pays-Bas pour le grand-duché de Luxembourg, et du roi de Danemark pour le Holstein et le Lauenbourg. L'objet suprême de cette Confédération était la sécurité intérieure et extérieure de l'Allemagne, l'inviolabilité et l'indépendance des États confédérés. L'accession à la Confédération était réservée à tout autre État, moyennant le consentement unanime des confédérés. Les intérêts de la Confédération étaient réglés par une diète siégeant à Francfort, à laquelle assistaient les plénipotentiaires des États, avec vote distinct dans la mesure de représentation garantie à chacun d'eux. Il appartenait aux assemblées ordinaires de décider si une question devait ou non être soumise à l'assemblée générale; celle-ci, composée d'une majorité formée des deux tiers des votes, était saisie de toutes les questions relatives aux lois fondamentales ou aux changements à y apporter; elle était chargée des règlements organiques nécessaires pour mettre en pratique les principes qui servaient de base à la Confédération tout entière; elle s'occupait également de l'admission de nouveaux États et des affaires religieuses.

La diète ne comptait que dix-sept votes utiles. L'assemblée générale se composait de soixante-dix membres, dont quatre représentaient l'empire d'Autriche et quatre autres le royaume de Prusse. Les États confédérés s'obligeaient à défendre l'Allemagne, ainsi que les membres composant la Confédération, contre toute attaque dont ils pourraient être l'objet, et se garantissaient mutuellement toutes leurs possessions. Si la Confédération venait à déclarer la guerre à une nation étrangère quelconque, aucun des États confédérés ne pouvait entamer de négociations avec l'ennemi, ni traiter de la paix ou d'un armistice sans le consentement des autres États. Ils s'étaient réciproquement interdit le droit de se déclarer

Merlin, *Répertoire*, v. *Souveraineté;* Eschbach, *Int.*, § 44; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, note 31.

la guerre sous quelque prétexte que ce pût être, et devaient soumettre tous leurs différends au jugement de la diète ; toutes les fois que celle-ci ne parvenait pas à vider le différend, on devait recourir à un jugement ou à une sentence (*Austragalinstanz*) qui n'admettait pas d'appel. En cas d'insurrection ou de mouvement populaire imminent dans un des États de la Confédération, la diète avait pouvoir d'intervenir pour rétablir l'ordre. Quand un État refusait ou retardait indûment l'administration de la justice, les parties intéressées avaient le droit d'invoquer la médiation de la diète, qui, dans certains cas, pouvait soumettre le litige à la décision d'un tribunal spécial. Ses décrets et ses décisions étaient obligatoires pour toute la Confédération ; ils étaient respectivement exécutés par les gouvernements de chaque État, sauf les cas d'insurrection, qui rentraient dans le domaine propre de la diète.

Les sujets respectifs de chaque État confédéré avaient le droit d'acquérir des biens-fonds et d'émigrer librement dans les autres États germaniques. Ils pouvaient, sans perdre leur nationalité, prendre du service militaire dans l'un ou l'autre des États confédérés, et y occuper des fonctions civiles ; ils étaient en général exempts de tout impôt particulier, lorsqu'ils voulaient transporter leurs biens d'un État dans un autre.

La diète de Francfort pouvait édicter toutes les mesures qu'elle jugeait propres à favoriser le développement du commerce entre les États confédérés, à faciliter la navigation des fleuves en Allemagne.

Souveraineté extérieure des États de la Confédération.

§ 52. Il ressortait de cette organisation qu'à l'égard de la politique intérieure, les États de la Confédération germanique conservaient leur indépendance respective ; qu'ils étaient gouvernés par des souverains différents et qu'ils ne formaient pas un État agrégé. Ils pouvaient donc entretenir les relations internationales les mieux appropriées à leurs besoins et à leurs intérêts. Ces mêmes États, qui avaient tous indistinctement conservé le droit de légation ou de représentation diplomatique, étaient également libres de conclure des traités et des alliances, sous la seule réserve de ne souscrire aucun engagement international de nature à porter atteinte à la sécurité de la Confédération.

L'acte final des conférences ministérielles de Vienne, en date du 15 mai 1820, précisa encore davantage les droits des États de la Confédération. Ainsi les souverains des États confédérés qui avaient des possessions en dehors de la Confédération furent autorisés à déclarer et à faire la guerre à une nation étrangère

sans l'intervention de la Confédération, laquelle devait demeurer neutre, à moins que la diète ne reconnût l'imminence d'un danger pour le territoire confédéré. Cette décision s'appliquait spécialement à l'empereur d'Autriche et aux rois de Prusse, de Danemark et des Pays-Bas. Le même acte reconnaissait aussi que les États dont le territoire était tout entier enfermé dans les limites de la Confédération conservaient le pouvoir suprême de déclarer et de faire la guerre séparément, de négocier et de signer des traités de paix, sauf le cas où la Confédération venant elle-même à déclarer la guerre, les États particuliers perdaient le droit de traiter et de négocier séparément avec l'ennemi. La diète reçut en même temps le pouvoir d'intervenir dans les querelles entre une puissance étrangère et un État confédéré, mais seulement à la demande de ce dernier. Si elle jugeait injustes les prétentions de l'État confédéré, elle pouvait interposer son influence pour les lui faire abandonner; par contre, si ces prétentions étaient justes, elle devait employer ses bons offices pour les faire prévaloir auprès de la nation étrangère.

Modifications introduites par l'acte de 1832.

La constitution de la Confédération germanique fut révisée pour la seconde fois et profondément modifiée par l'acte de la diète du 28 juin 1832. Les articles les plus importants étaient l'article 4 et l'article 5, qui avaient pour tendance de donner plus d'extension encore au pouvoir matériel et moral de la diète dans ses relations avec les États confédérés.

Nouvel acte de la diète en date de 1834.

En 1834, la diète de Francfort apporta encore de nouveaux changements à la constitution germanique. Elle décida notamment que chaque fois qu'il y aurait conflit entre le gouvernement et les chambres législatives d'un État confédéré, soit par rapport à l'interprétation de la constitution, soit au sujet de la délimitation des attributions des chambres, on devrait, après avoir épuisé tous les moyens constitutionnels pour régler la question, recourir à un tribunal arbitral, dont la diète fixerait et déterminerait le mode de procéder. La sentence de ces arbitres fédéraux acquérait la même valeur qu'une sentence *austragale*, et l'arbitrage pouvait s'appliquer aussi bien aux questions soulevées dans les villes libres, entre le sénat et les autorités établies, qu'aux difficultés survenues entre les membres de la Confédération.

Tentatives faites pour l'organisation d'un grand empire.

La puissance toujours croissante de la diète germanique et l'influence qu'elle était parvenue peu à peu à exercer sur les États confédérés firent naître en 1848 l'idée d'une union politique

plus complète, de la création d'un grand empire allemand. Le congrès, réuni à Francfort peu de mois après la révolution de février, tenta de la réaliser : après de longues et savantes discussions théoriques, il décréta l'établissement d'un empire d'Allemagne soumis à un chef suprême, vota l'organisation d'un pouvoir législatif composé de deux chambres, sanctionna l'institution d'un pouvoir judiciaire uniforme, ainsi que la liberté de la tribune et de la presse, et offrit enfin la nouvelle couronne impériale au roi de Prusse. Ce projet fut repoussé à la fois par l'Autriche, la Bavière, le Hanovre, le Wurtemberg et par la Prusse elle-même. Malgré l'échec qu'elles ont subi, les vues du congrès de Francfort n'en ont pas moins une assez grande importance relative, en ce qu'elles sont un témoignage éclatant des tendances unitaires des peuples germaniques, et qu'elles marquent en quelque sorte le point d'intersection qui sépare l'Allemagne confédérée, instituée par les actes de 1815, de la Confédération de l'Allemagne du Nord, créée en 1866, à la suite de la paix de Prague.

Efforts de l'Autriche et de la Prusse pour établir un gouvernement central. — Guerre de la Prusse et de l'Autriche contre le Danemark, en 1864.

Après 1848, l'Autriche et la Prusse cherchèrent de diverses manières à doter l'Allemagne d'une espèce de gouvernement central ; mais leur rivalité traditionnelle, non moins que l'ambition ou l'antagonisme des États secondaires, fit échouer leurs efforts, et l'ancienne Confédération germanique continua de subsister. Toutefois la guerre de 1864 contre le Danemark accéléra la décomposition latente de l'institution surannée à laquelle le congrès de Vienne avait donné naissance. Le Danemark, abandonné par les grandes puissances européennes, ne put résister seul aux forces combinées de l'Autriche, de la Prusse et de la Confédération ; après une lutte glorieuse, mais pratiquement inefficace, il fut contraint de signer à Vienne, le 1er août 1864, les préliminaires d'une paix qui enlevait au roi de Danemark ses droits de souveraineté sur les duchés de Schleswig, de Holstein et de Lauenbourg pour les transférer par indivis à l'empereur d'Autriche et au roi de Prusse ; ces préliminaires stipulaient en outre que la cession du Schleswig comprenait les îles appartenant à ce duché, ainsi que le territoire situé sur le continent, et qu'à dater du 2 août suivant aurait lieu un armitisce sur la base de l'*uti possidetis* militaire (1).

Confédération du nord de l'Allemagne.

§ 53. Depuis cette guerre, suscitée pour affranchir les populations des duchés de l'Elbe de toute influence danoise et qui

(1) *Moniteur univ.*, 8 août 1864 ; *Archives dip.*, 1864, t. IV, p. 384.

devait finalement aboutir à leur annexion à la Prusse, la Confédération germanique tendait visiblement vers l'unité, et il était impossible que ces aspirations ne provoquassent pas une lutte armée entre les deux grandes puissances qui se croyaient un droit égal au commandement et à la direction suprême en Allemagne.

Cette lutte éclata en 1866 ; ses conséquences, que résume le traité de paix signé à Prague le 23 août de la même année, furent la dissolution de l'ancienne Confédération germanique, la formation de la Confédération de l'Allemagne du nord, l'exclusion de l'Autriche de toute participation directe aux affaires allemandes et l'acquisition d'un pouvoir immense par la Prusse, dès lors placée seule à la tête du grand mouvement germanique.

États formant la nouvelle Confédération.

Voici les États dont se composait la Confédération de l'Allemagne du Nord :

Royaumes de Prusse et de Saxe, grands-duchés de Mecklembourg-Schwerin, de Mecklembourg-Strélitz, d'Oldenbourg et de Saxe-Weimar, duchés de Brunswick, d'Anhalt, de Saxe-Meiningen, de Saxe-Cobourg, de Saxe-Altenbourg, principautés de Lippe-Detmold, de Reuss branche aînée, de Reuss branche cadette, de Schauenbourg-Lippe, de Schwarzbourg-Rudoldstadt, de Schwarzbourg-Sondershausen et de Waldeck, villes libres de Hambourg, de Brême et de Lubeck, et grand-duché de Hesse-Darmstadt pour le partie située sur la rive droite du Mein.

Constitution de la Confédération de l'Allemagne du nord.

§ 54. Aux termes du pacte constitutif qui la régissait la Confédération de l'Allemagne du nord embrassait dans sa compétence suprême :

1° Les dispositions relatives aux droits de changement de résidence, à l'établissement du domicile, à l'exercice de l'industrie, et toutes celles qui concernent la colonisation ou l'émigration dans des pays étrangers ;

2° La législation douani're et commerciale, ainsi que les impôts indirects relevant de l'ensemble de la Confédération ;

3° Le réglement du système des poids et des mesures, de la fabrication et de l'émission des monnaies ;

4° Les dispositions générales relatives aux banques ;

5° Les brevets d'invention ;

6° La garantie de la propriété intellectuelle ;

7° La protection du commerce, de la marine et du pavillon allemands à l'étranger, ainsi que la création d'un *corps consulaire commun*, rétribué sur les fonds de la Confédération ;

8° La réglementation des chemins de fer dans l'intérêt de la défense du pays et du développement des échanges;

9° L'entretien et la navigabilité des voies fluviales communes à plusieurs États, et la fixation des péages;

10° Les postes et les télégraphes;

11° Les dispositions relatives à l'exécution réciproque des décisions judiciaires et tout ce qui s'y rattache;

12° La légalisation des documents publics;

13° La création d'une procédure civile commune et d'un droit uniforme relativement aux faillites, aux lettres de change et au commerce.

On voit, par ce résumé, quelle énorme distance séparait les attributions du nouveau pouvoir central de la Confédération allemande du nord de celles que possédait la diète de l'ancienne Confédération germanique.

La Confédération nouvelle imprimait l'unité à tout, réglementait tout, et descendait jusqu'aux détails les plus intimes. Sous son influence c'est à peine si l'on distinguait encore l'individualité des États confédérés ; mais elle ne s'arrêtait pas là : sa constitution était plus explicite et plus décisive encore.

L'article 6 disait : « Le conseil fédéral se compose des représentants des membres de la Confédération. Le droit de voter est réparti entre ceux-ci dans la proportion admise pour l'assemblée de l'ancienne Confédération germanique, de telle sorte que la Prusse, y compris les anciens votes de Hanovre, de Hesse-Électorale, de Holstein, de Nassau et de Francfort, possèdera 17 voix, la Saxe 4, la Hesse 1, le Mecklembourg-Schwerin 2, la Saxe-Weimar 1, le Mecklembourg-Strélitz 1, l'Oldenbourg 1, le Brunswick 2, la Saxe-Meiningen 1, la Saxe-Altenbourg 1, la Saxe-Cobourg-Gotha 1, l'Anhalt 1, le Schwarzbourg-Rudolstadt 1, le Schwarzbourg-Sondershausen 1, Waldeck 1, Reuss branche aînée 1, Reuss branche cadette 1, le Schauenbourg-Lippe 1, Lippe 1, Lubeck 1, Brême 1, Hambourg 1. — Total, 43 votes. »

Ainsi la Prusse réunissait à elle seule presque la moitié des voix. Et puisque l'individualité des États confédérés disparaissait pour ainsi dire devant les vastes attributions accordées au pouvoir central qui siégeait à Berlin, il était aisé de prévoir que le conseil fédéral ne tarderait guère à se transformer en un conseil exclusivement prussien.

Quant aux relations extérieures de la Confédération, l'article 11

les avait réglées ainsi qu'il suit : « La présidence de la Confédération appartient à la couronne de Prusse, laquelle, en cette qualité, possède le droit de *représenter la Confédération dans les relations internationales, de déclarer la guerre et de signer la paix au nom de la Confédération, de conclure des traités d'alliance et autres avec les États étrangers, d'envoyer et de recevoir des ministres publics..* »

Le roi de Prusse convoquait le conseil fédéral et le Reichstag (assemblée représentative), en déclarait l'ouverture et en prorogeait ou closait les sessions.

En prévision du cas où quelques-uns des États confédérés se refuseraient à obéir aux prescriptions de la loi fondamentale, la nouvelle constitution déclarait qu'ils pourraient y être contraints par la force, et même privés de l'exercice de tout pouvoir gouvernemental.

L'œuvre établie en Allemagne par le congrès de 1815 sur des fondements si fragiles était devenue de cette manière, par la logique irrésistible des faits, une confédération purement nominale : en réalité, on n'avait plus sous les yeux qu'un État agrégé, une fédération d'États, en d'autres termes la transition à la formation d'un grand empire.

C'est en effet ce qui s'est bientôt accompli.

A la suite des victoires remportées sur la France par les armées allemandes, les États du sud de l'Allemagne se sont fondus, pour ainsi dire, dans l'Union fédérale du nord, et à partir du mois de décembre 1870 la Confédération allemande a fait place à l'Empire allemand, dont la présidence appartient à la couronne de Prusse. Le roi Guillaume Ier de Prusse a, le 18 janvier 1871, accepté la dignité héréditaire d'empereur d'Allemagne.

La nouvelle constitution de l'Empire, basée en grande partie sur celle de la Confédération de l'Allemagne du nord, est entrée en vigueur le 4 mai 1871. En voici les points fondamentaux : la Confédération des États formant l'Empire est investie d'un pouvoir impérial souverain dont l'exercice est confié à la couronne de Prusse et à un conseil fédéral composé des représentants des États confédérés de l'Empire. Le pouvoir impérial est astreint, dans l'exercice de certaines fonctions, à l'assentiment du parlement (Reichstag), composé de représentants librement élus du peuple allemand ; cette assemblée possède aussi à certains égards un droit de contrôle.

Le pouvoir impérial exerce exclusivement le droit de législation sur les affaires militaires, sur les finances de l'Empire, sur le commerce allemand, sur les postes, les télégraphes et les chemins de fer, en tant qu'ils sont jugés nécessaires dans l'intérêt de la défense du pays ; il a en outre l'initiative des modifications et des développements successifs de la constitution de l'Empire.

Le pouvoir exécutif dans le gouvernement de l'Empire a dans ses attributions :

1° Les affaires intérieures, en tant que le gouvernement exerce le droit de surveillance et d'inspection, et, à certains égards, le droit même de statuer et d'ordonner ;

2° Les affaires étrangères, en tant que l'Empereur a le droit de représenter l'Empire dans les relations internationales, de déclarer la guerre et de faire la paix au nom de l'Empire, de conclure des alliances et d'autres traités avec les États étrangers, d'accréditer et de recevoir des envoyés diplomatiques.

Les objets qui étaient de la compétence de la Confédération de l'Allemagne du nord sont soumis désormais à la législation exercée en commun par l'Empire et les différents États confédérés, de manière toutefois que les lois de l'Empire priment celles de chaque pays.

En cas de contestation entre les États confédérés, le pouvoir impérial exerce la juridiction suprême, ainsi qu'en cas de délits commis par des consuls dans l'exercice de leurs fonctions, en cas de haute trahison et de trahison envers la patrie, etc., etc. (1).

La force de la tradition, l'ambition démesurée de la Prusse, le mouvement qui pousse partout les peuples de l'Europe vers l'unité ont amené ce résultat, dont les conséquences à l'égard du droit international européen sont incalculables *.

§ 55. La fédération suisse ou helvétique est la plus ancienne de celles qui existent aujourd'hui ; son origine remonte, en effet, jusqu'au XVIe siècle, quoiqu'elle ne date à proprement parler que de l'année 1648, dans le cours de laquelle la Suisse, lors de la

Fédération helvétique. — Historique.

(1) *Almanach de Gotha*, 1872.

* Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 2, § 23; Twiss, *Peace*, §§ 28 et seq.; Phillimore, *Com.*, vol. I, §§ 104 et seq.; Martens, *Précis*, § 29; Heffter, § 21; Ortolan, *Règles*, t. I, liv. 1, ch. 2, pp. 15 et seq.; Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 132-172; Halleck, ch. 3, § 15; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 116, 117; Lawrence, *Com.*, pte. 1, ch. 2, § 23; Eschbach, *Int.*, § 44; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, notes 32-38; Dana, *Elem.*, by Wheaton, notes 29, 30; Pradier-Fodéré, *Grotius*, t. I, p. 205; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, pp. 132, 133.

paix de Westphalie, a été reconnue par un acte public des puissances européennes comme un État indépendant de l'empire.

A cette époque, la fédération ne comprenait que treize membres ou cantons : Glaris, Schwytz, Uri, Zug, Unterwalden, Appenzell, Bâle, Fribourg, Berne, Lucerne, Zurich, Schaffouse et Soleure. L'admission, en 1789, de six autres cantons, dont quelques-uns n'étaient que des districts détachés des anciens, Saint-Gall, les Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin et Vaud, puis, en 1815, de Neuchâtel, Genève, Valais, et enfin des subdivisions ultérieures, ont porté le nombre des cantons à vingt-cinq.

Parmi les treize fédérés primitifs, les uns avaient des institutions démocratiques, les autres étaient régis par des constitutions plus ou moins aristocratiques ; aussi la Suisse ressentit-elle profondément le contre-coup de la révolution française, et bientôt la lutte entre les partisans du *statu quo*, d'un fédéralisme inégal, et ceux de l'unité de la Suisse, de l'abolition de la distinction de cantons souverains et de sujets, amena l'intervention française à deux reprises différentes, en 1798 et en 1803. Alors le général Bonaparte, agissant comme médiateur, imposa à la fédération une organisation nouvelle, en vertu de laquelle ses intérêts étaient confiés à une diète fédérale qui devait s'assembler annuellement tour à tour à Fribourg, à Berne, à Soleure, à Bâle, à Zurich ou à Lucerne, sous la présidence du bourgmestre du canton sur le territoire duquel se tenait la diète : le même magistrat, revêtu pour le terme d'une année du titre de *landamman* de la Suisse, était chargé de toutes les communications avec les États étrangers.

Médiation de la France. Constitution de 1803.

Constitution de 1815.

Cet acte de médiation fut remplacé en 1815 par un nouvel acte de fédération qui est demeuré en vigueur jusqu'en 1848.

La fédération helvétique de 1815 était une union d'un caractère plus étroit que l'ancien pacte fédéral qui avait précédé la constitution établie en vertu de l'acte de médiation. Elle avait pour but la protection contre les attaques de l'étranger de l'indépendance et de la sécurité des populations qui la composaient, et le maintien de l'ordre et de la liberté à l'intérieur. Les cantons se garantissaient réciproquement leurs constitutions et leurs territoires respectifs : toutes les fois qu'un danger intérieur ou extérieur menaçait un canton, ce canton avait le droit de réclamer l'aide des autres.

La fédération avait une armée commune, composée de contingents fournis par chaque canton, et une caisse militaire com-

mune, alimentée au moyen de droits levés sur l'importation des marchandises étrangères et collectés par les cantons situés sur les frontières.

Le pouvoir souverain de la fédération résidait dans une diète formée d'un député par canton, et siégeant alternativement à Berne, à Zurich ou à Lucerne.

Comme les sessions de la diète ne duraient pas toute l'année, lorsqu'elles étaient terminées le pouvoir exécutif était confié à un fonctionnaire résidant au siége de la diète.

Sous le pacte fédéral d'avant 1798, les cantons pouvaient conclure des traités séparés les uns avec les autres, ou avec les nations étrangères ; la constitution de 1815 restreignit cette faculté à la conclusion de capitulations militaires et de conventions ne portant que sur les matières économiques et de police, et n'étant, en tout cas, contraires ni aux lois fondamentales de la confédération ni aux droits constitutionnels des autres cantons.

A la diète seule appartenait de déclarer la guerre, de conclure des traités d'alliance et de commerce avec les autres États, d'accréditer des ministres à l'étranger, de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de la fédération, de diriger les opérations de l'armée fédérale et d'en nommer les chefs.

Tentative de révision en 1832.

Comme nous avons déjà eu occasion de le noter, les révolutions qui ont successivement modifié l'état de choses en France ont invariablement exercé une influence dans une direction analogue sur l'organisation intérieure de la Suisse. Ainsi nous voyons, à la suite de la révolution de juillet 1830, plusieurs cantons modifier leurs constitutions respectives, et la diète fédérale instituer une commission à l'effet de réviser le pacte fédéral de 1815. Cette révision avait principalement pour objet de donner au gouvernement fédéral une plus grande force de centralisation ; mais cette tentative n'aboutit qu'à la guerre civile ; la lutte armée du *Sonderbund,* ou ligue des sept cantons catholiques contre le reste de la fédération, en 1846, contribua à rendre plus urgente la refonte du pacte constitutif, que le mouvement produit dans les esprits par les événements de 1848 ne permit plus de différer ; et le 12 septembre de la même année, la diète vota la nouvelle constitution qui a depuis lors régi la confédération jusqu'en 1874.

Constitution de 1848.

§ 56. La constitution de 1848, plus démocratique dans son ensemble que celle de 1815, reposait sur la même base, sur les

mêmes principes essentiels : une union sur le pied de l'égalité la plus complète de tous ses membres, avec garantie mutuelle de leurs droits et de leurs territoires respectifs.

Nombre des membres de la fédération.

Quoique, par suite du fractionnement de trois d'entre eux en deux, le chiffre total des cantons eût été porté à vingt-cinq, la fédération continua de compter, à vrai dire, vingt-deux membres seulement ; car, au point de vue politique ou fédéral, les cantons ainsi partagés ne sont considérés et n'agissent au surplus que comme des fractions de canton, des demi-cantons.

Distinction entre les droits des cantons et ceux de la fédération.

Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale, et comme tels ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral (art. 3).

Toute alliance particulière et tout traité d'une nature politique sont interdits entre les cantons, qui ont toutefois le droit de conclure réciproquement des conventions sur des objets de législation, d'administration ou de justice, sous réserve de l'approbation de l'autorité fédérale (art. 7), et de faire avec les États étrangers des traités sur des objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et la police, pourvu que ces traités ne contiennent rien de contraire à la fédération ou aux droits d'autres cantons (art. 9) ; mais ils n'ont plus la faculté de conclure de capitulations militaires (art. 11).

Les rapports officiels entre les cantons et les gouvernements étrangers ou leurs représentants ont lieu par l'intermédiaire du conseil fédéral ; néanmoins les cantons peuvent correspondre directement avec les autorités inférieures et les employés d'un État étranger lorsqu'il s'agit des objets mentionnés à l'art. 10 (art. 11).

La fédération a seule le droit de déclarer la guerre, de conclure la paix, et de faire avec les États étrangers des alliances et des traités, notamment des traités de péage (douanes) et de commerce (art. 8). Le produit des péages fédéraux sur l'importation et le transit est réparti entre les cantons dans une certaine proportion calculée d'après le chiffre de leur population respective, et l'excédant est versé dans la caisse fédérale (art. 26).

La fédération n'a pas le droit d'entretenir des troupes permanentes. Nul canton ou demi-canton ne peut en avoir au delà de trois cents hommes sans l'autorisation du pouvoir fédéral (art. 13). L'organisation générale de l'armée est déterminée par une loi fédérale (art. 20).

En cas de danger au dehors, le canton menacé doit requérir le secours des États fédérés (art. 15).

La fédération est chargée de l'administration des postes (art. 33), de la surveillance des routes et des ponts dont le maintien l'intéresse (art. 35) ; elle a seule le droit de battre monnaie (art. 36), de fabriquer et de vendre de la poudre à canon (art. 38).

Assemblée fédérale.

L'autorité suprême de la fédération est exercée par l'assemblée fédérale, qui se compose de deux sections ou conseils (art. 60) :

Conseil national.

1° Le conseil national est formé de députés élus directement (art. 62) à raison d'un par vingt mille âmes (art. 61), pour trois ans (art. 65), par tout Suisse âgé de vingt ans non exclu du droit de citoyen actif (art. 63). Est éligible tout citoyen suisse laïque et ayant droit de voter (art. 64).

Conseil des États.

2° Le conseil des États est composé de quarante-quatre députés des cantons (deux par canton; chaque demi-canton en élit un). Les deux conseils délibèrent sur tous les objets que la constitution place dans le ressort de la fédération (art. 73), notamment les mesures pour la sûreté extérieure et intérieure de la Suisse, les différends entre cantons, l'établissement et la levée des contingents d'hommes et d'argent, les emprunts, le budget et les comptes, la police des étrangers, la haute surveillance de l'administration et de la justice fédérales (art. 94).

Les lois, les décrets, les arrêtés fédéraux ne peuvent être rendus qu'avec le consentement des deux conseils (art. 78), qui s'assemblent une fois tous les ans (art. 75); l'initiative appartient à chaque conseil et à chacun de leurs membres (art. 81), lesquels votent sans instructions (art. 79).

Conseil fédéral.

Les deux conseils réunis choisissent parmi tous les citoyens suisses éligibles au conseil national sept personnes, mais une seule dans le même canton, destinées à former pour un terme de trois années (art. 84) le conseil fédéral, lequel exerce l'autorité dictatoriale et exécutive supérieure de la fédération (art. 83) et est principalement chargé de ses relations extérieures, du maintien de son indépendance et de sa neutralité (art. 90), reconnues et garanties depuis 1815 par les puissances signataires de l'acte final du congrès de Vienne.

Présidence de la fédération.

Le président du conseil fédéral, choisi, ainsi que son vice-président, par l'assemblée fédérale parmi les membres du conseil,

pour une année et non rééligible pour l'année qui suit, est président de la fédération (art. 86).

Le siége des autorités et de la fédération est l'objet de la législation fédérale (art. 108).

Droit des personnes.

La nouvelle constitution a aboli les priviléges de lieux, de naissance, de personnes ou de familles que les pactes précédents avaient laissé subsister. Désormais tous les Suisses sont égaux devant la loi (art. 4) ; partant tous sont tenus au service militaire (art. 18) ; tout citoyen d'un canton est citoyen suisse ; mais nul ne peut exercer des droits politiques dans plus d'un canton (art. 42).

La fédération garantit à tous les Suisses le droit de s'établir librement dans toute l'étendue du territoire fédéral (art. 41). Tous les cantons sont obligés de traiter les citoyens (1) des autres États fédérés comme ceux de leur État en matière de législation et pour tout ce qui concerne les voies juridiques (art. 48), d'où il suit que les jugements civils définitifs rendus dans un canton sont exécutoires dans toute la Suisse.

Les étrangers ne peuvent être naturalisés dans un canton qu'autant qu'ils sont affranchis de tout lien envers l'État auquel ils appartenaient (art. 43).

La fédération a le droit de renvoyer de son territoire les étrangers qui compromettent sa sûreté intérieure ou extérieure (art. 57). C'est sans doute comme corollaire de cette disposition que l'ordre des Jésuites et les sociétés qui lui sont affiliées ne peuvent être reçus dans aucune partie de la Suisse (art. 58), bien que le libre exercice du culte des confessions chrétiennes reconnues soit garanti dans toute la fédération (art. 44).

Le droit d'association (art. 46), celui de pétition (art. 47) et la liberté de la presse (art. 45) sont garantis. La peine de mort pour délit politique est abolie (art. 54).

La constitution fédérale peut être révisée en tout temps (art. 111) dans les formes statuées par la législation fédérale (art. 112).

Usant de cette faculté, l'Assemblée générale a, dans le courant de l'année 1873, élaboré et discuté un projet de révision de la Constitution du 12 septembre 1848, qui a été soumis à la votation populaire le 19 avril 1874, et adopté par 340,199 citoyens contre

(1) Cette rédaction des art. 41 et 48 a été votée postérieurement à la date de la constitution, le 14 janvier 1866. Le texte primitif ne s'appliquait qu'aux « citoyens de l'une des confessions chrétiennes. »

198,013, et par 14 États et demi contre 7 et demi. Un arrêté du conseil national en a déclaré la mise en vigueur à partir du 29 mai 1874.

Cette nouvelle constitution ne modifie la précédente dans aucun de ses fondements ni de ses principes essentiels, mais seulement sur quelques points d'administration intérieure et d'organisation générale, étendant l'intervention des autorités fédérales de manière, comme l'indique son préambule, à « affermir l'alliance des confédérés, maintenir et accroître l'unité, la force et l'honneur de la nation suisse. »

Analogie avec les constitutions des États-Unis et de la république Argentine.

§ 57. D'après ces traits principaux on peut voir que la constitution helvétique a plus d'un point d'analogie avec celle de la Confédération germanique, mais qu'elle se rapproche encore davantage de celles des États-Unis de l'Amérique du nord et de la république Argentine ; en effet, chacune de ces fédérations forme, en ce qui regarde les affaires internationales, un seul et même État indépendant, n'ayant de relations avec les autres nations que par l'entremise du gouvernement fédéral suprême, qui représente au dehors la nationalité du corps fédéral tout entier.

Différence avec les constitutions antérieures.

Sous ce rapport la fédération suisse, telle qu'elle est constituée aujourd'hui, diffère essentiellement de ce qu'elle était avant la révolution française de 1789, car alors elle n'était en réalité qu'une alliance en vue de la défense commune contre les attaques du dehors, laissant à chaque canton le droit de conclure des traités avec les autres cantons ou avec les États étrangers, tandis que par la constitution de 1815, et encore plus par celles de 1848 et de 1874, chaque canton a perdu entièrement le caractère et la position d'État séparé indépendant.

Quoi qu'il en soit, et bien que le nouveau pacte centralise davantage le pouvoir de la fédération et donne plus d'unité à ses relations extérieures, la fédération helvétique est empreinte d'un tel esprit d'égalité entre ses membres, elle est l'interprète si fidèle de la tradition historique des populations qui la composent, elle repose sur des fondements si solides, qu'on peut à juste titre la citer comme l'unique exemple d'une véritable fédération existant en Europe*.

* Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 2, § 25 : Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 178 et seq.; Phillimore, *Com.*, vol. I, §§ 113 et seq.; Twiss, *Peace*, §§ 50 et seq.; Fiore, t. I, pp. 196 et seq.; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, note 44; Dana, *Elem.*, by Wheaton, note 33 ; Halleck, ch. 3, § 15 ; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, pp. 133, 134 ; Klüber, *Droit*, § 30, note *g* ; Heffter, § 21 ; Cussy, *Précis*, p. 421 ; Batbie, *Traité*, t. III, p. 542.

États-Unis d'Amérique. Historique. Origine.

§ 58. Un autre exemple remarquable de fédération est celui de la grande république de l'Amérique du nord. Une fédération formée en 1643 par quatre colonies sous le titre de « Colonies unies de la Nouvelle Angleterre » fut le premier germe d'union parmi les établissements anglais de l'Amérique du nord, germe qui ne demeura point stérile, car en 1754, lorsque la guerre éclata entre la France et la Grande-Bretagne, la fédération embrassait toutes les colonies que l'Angleterre possédait alors depuis le New Hampshire jusqu'à la Georgie ; toutefois le lien fédéral ne constituait jusque là qu'une alliance pour la défense commune contre les attaques du dehors (les Indiens et les Français du Canada et de la Louisiane). Mais à partir de cette époque commence la mésintelligence entre le gouvernement anglais et ses sujets d'Amérique. La résistance à des impôts onéreux amena une association plus étroite entre treize colonies, qui s'insurgèrent contre la métropole, et, après avoir soutenu avec succès une lutte armée durant plusieurs années, signèrent leur célèbre « déclaration d'indépendance » le 4 juillet 1776, — c'est de ce jour que les États-Unis datent l'ère de leur liberté, — et l'année suivante, le 15 novembre 1777, les « articles de fédération et d'union perpétuelle. »

Guerre de l'Indépendance.

Déclaration d'indépendance.

Articles de fédération, etc. 1777.

Cette fédération était dirigée quant à ses relations extérieures par un congrès composé de délégués de chaque État ; le neuvième article du pacte (adopté l'année suivante, 9 juillet 1778) attribuait aux États-Unis assemblés en congrès le droit et le pouvoir exclusifs de décider de la paix et de la guerre, sauf en cas de danger imminent ne permettant pas d'attendre la réunion du congrès ; d'envoyer et de recevoir des ambassadeurs ; de conclure des traités et des alliances ; de se prononcer sur la légalité des prises faites sur terre ou sur eau ; d'instituer des tribunaux pour juger les actes de piraterie et de félonie commis en pleine mer, etc. ; en un mot, le congrès était revêtu des fonctions exécutives au nom de tous les États-Unis par rapport aux affaires internationales. C'est ce congrès qui, lors de la reconnaissance de l'indépendance de la confédération des États-Unis par les puissances étrangères (paix de Paris du 3 septembre 1783), a pris rang parmi les autorités nationales et a été depuis reconnu comme le représentant des États-Unis de l'Amérique du nord dans leurs relations avec les autres nations.

Mais l'union était loin d'être complète entre les divers États ; car, en vertu du troisième des *articles de fédération* et *d'union*

perpétuelle, chacun d'eux gardait sa souveraineté, sa liberté et son indépendance, ainsi que tout pouvoir, tout droit et toute juridiction qui n'étaient point délégués expressément aux États-Unis assemblés en congrès.

Constitution de 1787. Principes généraux.

§ 59. La constitution de 1787, grâce au sacrifice fait par les États d'une portion de cette souveraineté qu'ils retenaient encore, a resserré les liens qui les unissaient déjà, au point d'en former un faisceau compacte et fort. En établissant un gouvernement suprême, en concentrant le pouvoir exécutif dans les mains d'une autorité émanant du suffrage de tous les États, elle a fait de la fédération américaine un État agrégé, dont la sphère d'action s'étend à la fois sur tous les membres souverains de l'Union et sur tous les citoyens, donnant ainsi, au moyen d'une organisation intermédiaire entre le pur fédéralisme et la centralisation, une cohésion, une unité suffisante pour former un ensemble homogène, une nation, un peuple en un mot, sans cependant anéantir l'autonomie respective, la liberté vitale, l'activité essentielle de chacune des parties intégrantes de l'agrégation. En effet, l'acte constitutionnel voté par le congrès le 17 septembre 1787, ratifié ultérieurement par des conventions d'État tenues dans le cours de la même année et des trois suivantes dans chacun des 13 États qui formaient alors l'Union, et mis à exécution le 4 mars 1789, commence par ce préambule suffisamment explicite : « *Nous, le peuple des États-Unis, pour former une union plus parfaite*, établir la justice, assurer la tranquillité intérieure, pourvoir à la défense commune, accroître le bien-être général et nous garantir, à nous et à notre postérité, les bienfaits de la liberté, nous faisons, décrétons et établissons la présente constitution pour les États-Unis d'Amérique. »

Préambule.

Et, comme pour mieux préciser encore cette pensée, le paragraphe II de l'article 6 ajoute : « Cette constitution et les lois des États-Unis qui seront faites en conséquence, et tous les traités faits ou qui seront faits par l'autorité desdits États-Unis, composeront la loi suprême du pays ; les juges de chaque État seront tenus de s'y conformer, nonobstant toute disposition qui, d'après les lois ou la constitution d'un État quelconque, serait en opposition avec cette loi suprême. »

Pouvoir législatif.

Le pouvoir legislatif (art. 1er) réside dans un congrès composé d'un sénat et d'une chambre des représentants (section I). La chambre des représentants, composée de membres élus tous les deux

ans par les électeurs des divers États, et dont le nombre est proportionnel au chiffre de la population de chaque État, représente à proprement parler le peuple de l'Union considéré comme formant un tout, un groupe, une seule et même nation. Le sénat, au contraire, représente l'individualité des États, ce qui leur reste d'autonomie, les États comme formant des corps séparés, particuliers, indépendants. Pour la composition du sénat il n'est tenu aucun compte ni de l'étendue ni de la population des États, qui s'y rencontrent en quelque sorte sur le pied d'une égalité absolue : grand ou petit, quels que soient le nombre de ses habitants et celui de ses représentants au congrès, chaque État envoie au congrès deux sénateurs élus par sa législature (sect. III, § I) pour six années. Le sénat est renouvelable par tiers tous les deux ans (§ II).

Le congrès (sect. VIII), entre autres pouvoirs, a ceux de lever des taxes et des droits, de payer les dettes publiques, de pourvoir à la défense commune et au bien-être général, de négocier des emprunts, de réglementer le commerce avec les nations étrangères, entre les divers États et avec les tribus indiennes ; d'établir une règle uniforme de naturalisation et des lois uniformes au sujet des banqueroutes dans toute l'étendue des États-Unis ; de battre monnaie, de régler la valeur de la monnaie nationale et des monnaies étrangères ; de fixer l'étalon des poids et des mesures ; d'établir des bureaux et des routes de poste ; de définir et de punir les pirateries et les félonies commises en pleine mer, et les offenses contre le droit des gens ; de déclarer la guerre, d'accorder des lettres de marque et de représailles, et de faire des réglements concernant les prises par terre et par mer ; de lever et d'entretenir des armées et une marine ; d'établir des règles pour l'administration et l'organisation des forces de terre et de mer ; de prendre les mesures nécessaires pour réprimer les insurrections et repousser les invasions ; d'exercer la législation exclusive dans tous les cas quelconques sur le district où le siége du gouvernement fédéral est établi, et sur toutes les forteresses, tous les magasins, les arsenaux, les chantiers et les autres établissements d'utilité publique appartenant à l'Union ; enfin de passer toutes les lois nécessaires ou convenables pour mettre à exécution les pouvoirs qui lui ont été conférés, et tous les autres pouvoirs dont la constitution a investi le gouvernement fédéral ou une de ses branches.

De tous les pouvoirs que nous venons d'énumérer aucun n'est

conservé aux États pris individuellement ; il est dit en effet (sect. X) : « Aucun État ne pourra contracter ni traité, ni alliance, ni confédération ; accorder des lettres de marque ou de représailles ; battre monnaie (§ I) ; établir, sans le consentement du congrès, des impôts ou des droits sur les importations ou les exportations, sauf en tant qu'il sera absolument nécessaire pour l'exécution de ses lois d'inspection, mais le produit net de ces droits sera mis à la disposition du trésor des États-Unis (§ 2); établir aucun droit de tonnage ; entretenir des troupes ou des vaisseaux de guerre en temps de paix ; contracter aucun traité ou aucune alliance avec un autre État ou avec une puissance étrangère, ou s'engager dans une guerre, si ce n'est en cas d'invasion ou d'un danger imminent n'admettant aucun délai (§ 3) » ; mais les pouvoirs non délégués aux États-Unis par la constitution et ceux qu'elle n'interdit pas aux États sont réservés à ceux-ci respectivement ou au peuple (*amendements à la constitution*, art. X).

Le pouvoir exécutif (article 2, sect. I) est confié à un président nommé pour quatre années (§ I), au moyen d'une élection à deux degrés par des électeurs spéciaux choisis dans chaque État, de la manière prescrite par la législature locale, en nombre égal au nombre de sénateurs et de représentants que l'État envoie au congrès (§ II). Pouvoir exécutif.

Le président est commandant en chef de l'armée et des flottes des États-Unis, ainsi que de la milice des divers États, quand elle est appelée au service actif des États-Unis (sect. II, § I); en général il est chargé de veiller à ce que les lois soient fidèlement exécutées, et il a le droit de commissionner tous les fonctionnaires des États-Unis (sect. III); à lui seul appartient le pouvoir de faire des traités, de nommer les ambassadeurs ou autres agents diplomatiques et les consuls (sect. II, § II); il est tenu, il est vrai, dans ces occasions, de prendre l'avis et d'obtenir le consentement du sénat ; mais c'est là une règle d'administration intérieure qui ne concerne en rien les nations étrangères, attendu qu'elles ne peuvent communiquer qu'avec le président, qui seul reçoit les ambassadeurs et les autres agents publics (sect. III).

Sous le rapport judiciaire, chaque État a sa juridiction et ses lois propres, conformément auxquelles se jugent les litiges entre citoyens d'un même État ; mais il a fallu instituer une autorité judiciaire ayant une juridiction plus générale et investie du pouvoir de maintenir la constitution fédérale, c'est-à-dire d'examiner Pouvoir judiciaire.

toute loi votée par un État particulier ou par le congrès lui-même, et d'en déclarer la nullité, s'il y a lieu ; de juger toutes les affaires dans lesquelles sont invoquées les lois des États-Unis obligatoires pour chaque État ; enfin, de se prononcer dans les procès qui par leur essence ne peuvent être du ressort d'un État particulier, tels que ceux résultant des traités faits avec l'étranger, ceux où une puissance étrangère ou bien les États-Unis sont partie, ceux où les citoyens d'un État actionnent les citoyens d'un autre État, les questions de juridiction maritime, celles concernant les agents diplomatiques étrangers, etc. (art. 3, sect. II, § I).

Le pouvoir judiciaire fédéral est concentré dans une cour suprême, qui n'a qu'une juridiction d'appel, tant sur le droit que sur le fait, pour les causes concernant des agents publics ou tout État, et à l'égard desquelles elle exerce la juridiction de premier degré (§ II); et dans des cours inférieures, que le congrès a la faculté d'instituer, cours de circuit et de district (sect. I).

Droits des États.

Les États-Unis garantissent à tous les États de l'Union une forme républicaine de gouvernement, et protégent chacun d'eux contre toute invasion et contre toute violence intérieure (art. 4, sect. IV), mais dans ce dernier cas seulement, et sur la réquisition de la législature de l'État, ou du gouvernement, si la législature ne peut être convoquée.

De nouveaux États peuvent être admis dans l'Union par le congrès ; mais aucun nouvel État ne peut être formé dans la juridiction d'un autre, ni par la réunion de deux ou de plusieurs, ni de parties d'États, sans le consentement des législatures des États intéressés et du congrès (sect. III, § I). Le congrès a le pouvoir de disposer du territoire et des autres propriétés appartenant aux États-Unis ; mais rien dans la constitution ne doit être interprété dans un sens préjudiciable aux droits des États-Unis ou de l'un ou l'autre État particulier (§ II).

Pleine confiance et crédit sont donnés dans chaque État aux actes publics et aux procédures judiciaires de tous les autres États (sect. I) ; mais les juges de chaque État sont tenus de se conformer à la constitution, aux lois faites en conséquence, et aux traités conclus sous l'autorité des États-Unis, nonobstant toute disposition contraire de la constitution ou des lois d'un État (article 6, § II).

Droit des personnes.

Les citoyens de chaque État ont droit à tous les priviléges et à toutes les immunités des citoyens des divers États (sect. II, § I).

Aucun État n'a le droit de faire aucune loi ou de prendre aucune résolution de nature à restreindre ces privilèges et ces immunités (amendements, art. 14, voté par le congrès en 1866, § 1). Toute personne née ou naturalisée aux États-Unis et soumise à leur juridiction a la qualité de citoyen des États-Unis et de l'État où elle réside (§ 1).

En résumé, et à ne l'envisager qu'au point de vue international, la constitution des États-Unis, comme on le voit par cette analyse succincte, relie ensemble tous les États de l'Union, tous les citoyens, tous les pouvoirs de la république, de manière à former un gouvernement fédéral suprême, dans lequel réside exclusivement la souveraineté extérieure de la nation et se confond l'indépendance internationale de chaque État*.

République Argentine. Sa constitution.

§ 60. La constitution de la république Argentine, sanctionnée en 1853 et réformée en 1860, repose sur la base de la constitution fédérale des États-Unis et établit également un gouvernement suprême**.

Effets d'un protectorat.

§ 61. Ni la dépendance, telle que nous l'avons envisagée, ni l'influence accidentelle ou le tribut n'altèrent la souveraineté d'un État au point de l'exclure des relations internationales, ou de le faire disparaître comme membre de la société des nations. Il en est de même à l'égard du protectorat, pourvu toutefois qu'il ne dégénère pas en véritable incorporation. Pour cela il est nécessaire, d'une part, que l'État qui se place sous la protection d'un autre État se réserve expressément et dans tous les cas le droit de se gouverner lui-même et d'édicter les lois qu'il juge convenable ; d'autre part, que la convention ou le traité spécial qui établit le protectorat détermine les relations qui doivent exister entre les deux peuples et l'ensemble des droits qu'assume l'État protecteur.

Le protectorat est considéré comme dissous de fait par la non-exécution de l'engagement pris, ou par la prétention à l'exercice

* Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 2, § 24 ; Tocqueville, *De la démocratie*, t. I, ch. 8, pp. 186-341; N.-A. Calvo *Com. de Story ;* Kent, *Com.*, vol. I, pte. 2, lect. 10; Phillimore, *Com.*, vol. I, §§ 118-120 ; Twiss, *Peace*, §§ 42 et seq.; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, notes 39-43 ; Dana, *Elem.*, by Wheaton, notes 31 ,32; Bigelow, *Les États-Unis*, pp. 521-538 ; Laboulaye, *Const. américaine ;* Halleck, ch. 3, § 16 ; Ortolan, *Règles*, t. I, liv. I, ch. 2, pp. 28-32; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 116, 117; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, p. 134 ; Batbie, *Traité*, t. III, p. 546.

** Voir J.-B. Alberdi, *Organizacion de la Confederacion Argentina*, 2 vol. in-8°, Besançon, 1858.

de droits et de facultés non stipulés dans le traité. Nous n'avons pas besoin d'ajouter que, par sa nature même, le protectorat est un fait libre et volontaire, qui ne peut ni ne doit jamais s'imposer par la force.

L'État qui sollicite ou accepte le protectorat d'une nation étrangère doit veiller soigneusement à conserver et à exercer dans leur intégralité les droits de sa souveraineté, c'est-à-dire qu'il doit avoir soin de les conserver *de jure et de facto ;* car ce n'est que dans ces conditions que les effets du protectorat ne changent en rien la valeur et la considération internationales de l'État soumis au protectorat *.

États mi-souverains.

§ 62. Les États mi-souverains (ce titre l'indique suffisamment) manquent de quelques-uns des droits essentiels de la souveraineté; ils sont notamment soumis pour leurs rapports avec l'étranger à une puissance supérieure. Hertius les appelle « *quasi-royaumes.* » Ils rentrent dans le droit international en tant qu'ils peuvent entretenir des relations diplomatiques avec les autres peuples. En temps de guerre, ils subissent généralement les conséquences de la situation faite à la nation dont ils dépendent ; en temps de paix, ils doivent obtenir l'autorisation de l'État supérieur pour conclure des traités. La mi-souveraineté ne limite et ne restreint d'ailleurs que les droits internationaux, la considération extérieure de l'État qui vit sous ce régime.

L'ancien Empire d'Allemagne était formé d'un certain nombre d'États jouissant de la souveraineté territoriale, mais n'ayant pas la souveraineté extérieure et relevant législativement et judiciairement du gouvernement impérial. Ces États, dont en premier lieu la cession de la rive gauche du Rhin faite à la France par le traité de Lunéville de 1801, puis la sécularisation de plusieurs d'entre eux, et enfin l'acte de la Confédération du Rhin de 1806 avaient successivement diminué le nombre, ont vu cesser leur situation anormale à la suite des remaniements politiques territoriaux consacrés en 1815 par les actes du congrès de Vienne.

Iles Ioniennes.

§ 63. Le traité conclu à Paris le 5 novembre 1815 entre les

* Grotius, *Le droit,* liv. I, ch. 3, § 21; Vattel, *Le droit,* liv. I, ch. 16, § 192; Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 2, § 13 ; Martens, *Précis,* § 20 ; Twiss, *Peace,* §§ 26 et seq.; Halleck, ch. 3, § 9; Fiore, t. I, pp. 201 et seq.; Ortolan, *Règles,* t. I, ch. 2, pp. 38 et seq ; Heffter, § 22; Klüber, *Droit,* § 24; Riquelme, lib. 1, tit. 1. sec. 1, cap. 5; Vergé, *Précis de Martens,* t. I, pp. 96-98; Lawrence, *Com.*, pte. 1, ch. 2, § 13; Eschbach, *Int.*, § 43.

puissances alliées plaça les îles Ioniennes dans la situation d'un État mi-souverain. Martens fait observer avec beaucoup de raison que l'on ne doit pas confondre la situation de ces îles avec celle que l'acte final du congrès de Vienne avait donnée à la ville libre de Cracovie. Aux termes du traité de Paris de 1815, les sept îles de Corfou, de Céphalonie, de Zante, de Sainte-Maure, d'Ithaque, de Cérigo et de Paxos avec toutes leurs dépendances formèrent un État indépendant sous la dénomination d'États Unis des îles Ioniennes, et placé sous le protectorat immédiat du roi de la Grande-Bretagne et d'Irlande, et de ses héritiers et successeurs, lesquels furent autorisés à occuper militairement ses forteresses et ses places de guerre, et à prendre le commandement de son armée.

Conformément à l'article 3 du traité, les États Unis des îles Ioniennes déterminèrent et constituèrent leur organisation intérieure avec l'approbation de la puissance protectrice. Le gouvernement civil des îles se composait d'une assemblée législative, d'un sénat et du pouvoir judiciaire. L'assemblée devait être élue par les nobles, les membres du sénat par l'assemblée législative, et le pouvoir judiciaire par le sénat. Le droit de convoquer et de proroger le parlement appartenait au lord commissaire choisi par le roi d'Angleterre, qui avait le droit de dissoudre l'assemblée. Le pouvoir exécutif résidait dans le sénat, composé de six membres seulement. La nomination du président était réservée au roi d'Angleterre, et l'élection des sénateurs devait être approuvée par le lord commissaire.

Aucun citoyen des îles Ioniennes ne pouvait, dans l'intérieur de la république, remplir les fonctions de consul ou d'agent consulaire d'une autre nation. Au dehors les consuls anglais étaient considérés de droit comme consuls des îles Ioniennes, et devaient protéger les sujets de ces îles au même titre que les sujets britanniques. Les réclamations que le gouvernement des îles Ioniennes pouvait avoir à adresser à d'autres États devaient être faites par le lord commissaire et suivies par les agents diplomatiques anglais. L'approbation du sénat et du lord commissaire était nécessaire pour la concession de l'*exequatur* aux consuls étrangers. C'est le lord commissaire qui délivrait aux bâtiments sous pavillon ionien les passeports et les lettres de marque sans lesquels ces navires ne pouvaient légalement parcourir les mers. Le drapeau britannique devait flotter sur les places fortes, à l'exception des jours de

fêtes solennelles, où il était remplacé par le pavillon national. Le chef des troupes anglaises était le commandant supérieur de toutes les forces militaires du pays.

Telle est la position que les îles Ioniennes ont conservée jusqu'en 1864, époque à laquelle l'Angleterre ayant spontanément renoncé à son protectorat, elles ont été, sur leur demande et à la suite d'un vote populaire, annexées au royaume de Grèce. La guerre de Crimée en 1854 souleva une question intéressante, celle de savoir si les navires ioniens devaient ou non être considérés comme neutres dans leur commerce avec les ports russes. Cette question fut résolue dans le sens affirmatif par les tribunaux anglais, qui se fondèrent avec justesse sur ce que les îles Ioniennes, en raison de leur situation particulière, ne pouvaient être regardées comme intéressées dans la guerre.

Les États Unis des îles Ioniennes et ceux de l'ancien Empire germanique n'ont pas été le seul exemple d'États mi-souverains qu'on puisse citer en Europe.

Principautés de Moldavie, de Valachie et de Serbie.

§ 64. Les principautés de Moldavie, de Valachie et de Serbie ont été pendant longtemps placées sous le protectorat de la Russie. Depuis 1861, à la suite de conférences tenues à Paris en 1858 et en 1859 (1) pour régler l'organisation des Principautés Danubiennes, la Moldavie et la Valachie ne forment plus qu'une seule province sous le nom de Roumanie ou Principautés Unies de Moldo-Valachie. Le gouvernement de la Moldo-Valachie est représentatif; la nation est représentée par le sénat et par une assemblée législative. En 1866, le prince Charles de Hohenzollern a été reconnu par la Porte comme prince de la Roumanie. En échange du droit éminent de la Porte ottomane, la Moldo-Valachie lui payait un tribut annuel.

Cet état de choses a duré jusqu'en 1878, époque où la Roumanie, qui avait pris part à la guerre de la Russie contre la Turquie, a vu consacrer son indépendance par le traité de Berlin du 13 juillet 1878. Aux termes de ce traité, la partie de la Bessarabie qui avait été cédée en 1857 à la Roumanie par la Russie a fait retour à cette dernière puissance, et en échange la Roumanie a obtenu un accroissement territorial au moyen de la Dobroutcha et du territoire situé au sud jusqu'à une ligne ayant son point de départ à l'est de Silistrie et aboutissant à la mer Noire au sud de Mangalia.

(1) De Clercq, t. VII, pp. 449, 584, 600.

Le traité de Berlin a également modifié dans le même sens la position politique de la Serbie, que le traité de Paris de 1856 avait maintenue sous le domaine éminent de la Turquie, mais avec un prince héréditaire. La Serbie est désormais une principauté entièrement indépendante de la souveraineté de la Porte ottomane, qui a dû, de plus, lui céder un territoire dont la population est évaluée à environ 367,000 habitants.

§ 65. Par le même traité, la Bulgarie a été constituée en principauté autonome et tributaire, sous la suzeraineté du sultan, avec un gouvernement chrétien, à la tête duquel a été placé un prince librement élu par la population et confirmé par la Porte avec l'assentiment des puissances. Ce prince, dans la famille duquel le pouvoir est héréditaire, gouverne en se conformant à la constitution du pays, sanctionne et fait exécuter les lois, qui sont votées par une assemblée nationale, composée des hauts fonctionnaires et de députés élus dans la proportion de 1 par 20,000 habitants. Bulgarie.

§ 66. L'île de Samos, une des Sporades, est régie aussi par un gouvernement autonome depuis le 11 décembre 1832, où un firman du sultan Mahmoud l'a érigée en principauté tributaire de la Porte, avec l'adhésion des puissances garantes. Samos.

§ 67. Pendant la domination des Mamelucks, la Turquie exerçait une sorte de vasselage sur l'Égypte. En 1840, et par suite du traité signé à Londres le 15 juillet entre les représentants de l'Autriche, de l'Angleterre, de la Prusse et de la Russie, la Turquie consentit, moyennant un tribut annuel, à reconnaître la mi-souveraineté de l'Égypte (1). Le vice-roi a le droit, en sa qualité de délégué du sultan, d'imposer et de percevoir des contributions et de retenir à son profit le produit des douanes ; mais l'armée égyptienne est regardée comme faisant partie de celle de l'empire ottoman. Les lois promulguées à Constantinople et les traités conclus par la Porte sont obligatoires pour l'Égypte, qui n'a aucun droit de représentation au dehors et ne peut même pas revêtir de son *exequatur* les commissions ou provisions des consuls étrangers, de sorte qu'elle se trouve, quant à ses relations extérieures, absorbée et dominée par la Turquie. Égypte.

§ 68. Les peuples nomades, n'ayant ni territoire propre ni domicile fixe, ne sauraient être considérés comme des États ; mais on les Peuples nomades.

(1) Martens-Murhard, t. I, p. 156 ; Neumann, t. IV, p. 453 ; Herstlet, v. V, p. 535 ; *State papers*, v. XXVIII, p. 342.

traite sur le même pied; on conclut même des traités internationaux avec eux, lorsqu'ils jouissent d'une organisation politique et expriment, par l'intermédiaire de leurs chefs ou de leurs assemblées, une volonté commune. Dans tous les cas, les États sur le territoire desquels ils se meuvent sont bien forcés de les contraindre à respecter les obligations imposées par le droit international, et partant de régler avec eux certaines conditions au moyen de traités qui, comme tous les autres, revêtent le caractère international.

On peut classer dans cette catégorie les Arabes dits *Bédouins*, répandus dans les déserts de l'Arabie, de la Syrie, de l'Égypte et de l'Afrique barbaresque, où ils vivent en familles gouvernées par des cheikhs, ou en grandes tribus obéissant à des émirs ; et les Turcomans, qui parcourent le plateau central de l'Asie.

Tribus indiennes nord-américaines.

§ 69. Quant aux tribus indiennes de l'Amérique du Nord, dont la plupart forment entre elles des associations de chasseurs, elles peuvent être considérées comme mi-souveraines dans leurs relations avec le gouvernement des États-Unis. Un grand nombre de ces tribus se sont rangées sous les lois de l'Union ; d'autres se sont soumises à l'État dont elles sont le plus rapprochées ; quelques-unes, enfin, comme, par exemple, celles qui résident à l'ouest de l'État de la Georgie, conservent la possession absolue du territoire qu'elles habitent et jouissent en outre de certains droits de souveraineté.

En 1831, la cour suprême des États-Unis décida que les Indiens Cherokees constituaient un État capable de se gouverner avec indépendance et considéré comme tel depuis la première colonisation du pays. Cette tribu a conclu de nombreux traités avec les États-Unis, qui l'ont toujours reconnue comme un peuple pouvant entretenir des relations internationales. Il faut bien admettre pourtant que les relations des Cherokees avec le gouvernement de Washington ne sont en réalité que celles d'un peuple dépendant à l'égard d'un État protecteur.

Lors du conflit qui s'éleva en 1832 dans l'État de la Georgie à propos du droit de propriété sur les terres des Indiens, la cour suprême des États-Unis confirma sa jurisprudence antérieure. Entre autres considérations développées dans cette nouvelle sentence, la cour faisait valoir que le gouvernement anglais, antérieurement à l'émancipation et à l'indépendance des colonies américaines, ne s'était jamais mêlé des affaires intérieures des

tribus indiennes, si ce n'est pour éloigner d'elles les émissaires étrangers qui auraient pu les exciter à conclure des traités avec des États ennemis ou rivaux de l'Angleterre ; que le gouvernement britannique s'assurait sans doute, au moyen de subsides, l'alliance et la dépendance des tribus, mais que, lorsqu'il acquérait leurs terres, c'était en vertu de contrats de vente librement débattus et non en vertu de cessions imposées de vive force ; d'où s'ensuivait la conséquence que l'Angleterre avait traité les tribus indiennes comme des nations placées sous sa protection, tout en restant habiles à se gouverner elles-mêmes ; que les États-Unis, en succédant à la Grande-Bretagne, avaient appliqué les mêmes principes et montré invariablement qu'à leurs yeux comme à ceux des Indiens, la protection sollicitée par les tribus et accordée par le gouvernement fédéral formait le trait d'union entre un État dépendant et un État supérieur. La cour suprême basait aussi son opinion sur ce qu'une nation faible, en se plaçant sous la protection d'une nation plus forte, ne saurait être supposée avoir entendu renoncer à sa souveraineté ni au droit de se gouverner elle-même ; enfin elle reconnut que la tribu des Cherokees était une société politique distincte, occupant un territoire propre, bien qu'enclavé dans celui de l'État de Georgie ; que ce territoire ayant des limites parfaitement définies, on ne pouvait y étendre l'application des lois de la Georgie, ni admettre qu'en dehors des traités ou des décisions du congrès les citoyens de cet État eussent le droit d'y pénétrer sans le consentement des Cherokees.

Dans notre opinion, les États-Unis possèdent un titre légitime et incontestable de domaine sur toutes les terres occupées par les tribus indiennes situées sur la frontière des treize États fondateurs de la république ; car s'il est vrai que ces terres ont été acquises soit en vertu des traités de paix conclus avec l'Angleterre, soit en vertu des cessions faites par la France et par l'Espagne, soit par suite de l'abandon que plusieurs des États particuliers en ont fait au gouvernement fédéral, il est évident que les tribus indiennes ne jouissent en réalité que d'un simple *droit d'occupation*.

Il convient aussi de faire remarquer que toutes les fois que les États-Unis sont devenus acquéreurs par achat d'un territoire quelconque appartenant à une tribu, celle-ci a dû s'expatrier, et que par suite l'appropriation du nouveau territoire a été envisagée comme l'extinction complète du titre de l'occupation indienne.

Ces précédents ont d'autant plus d'importance que c'est sur

eux que les États-Unis font reposer leur prétention de refuser aux tribus indiennes la faculté d'aliéner en d'autres mains que les leurs le droit d'occupation des terres dont la possession leur est reconnue et que les publicistes nord-américains déclarent leur être garantie par le gouvernement de Washington. La protection fédérale assurée aux tribus s'étend même plus loin; car le congrès vote des lois dont l'action et la force obligatoire se font sentir jusque sur le territoire indien : de ce nombre sont certaines lois pénales, et quelques autres relatives à l'instruction primaire et à l'enseignement de l'agriculture et de l'industrie.

Il est donc permis d'établir comme principe général en cette matière que les relations des tribus indiennes avec les États-Unis, telles que nous venons de les résumer, ont un caractère tout spécial, *sui generis,* qu'elles se forment et se modifient selon les temps et les circonstances, et qu'elles doivent être regardées comme des relations de mi-souveraineté ou de dépendance.

Relations de quelques États tributaires de la Turquie avec les États européens.

§ 70. Les relations de l'empire turc avec quelques-uns de ses tributaires de l'Asie et de l'Afrique ont été et sont encore tellement irrégulières que les nations de l'Europe et de l'Amérique ont été fondées à considérer ces États comme indépendants et comme devant, par conséquent, être assujettis en matière internationale aux mêmes principes que les autres peuples mahométans.

Bynkershoek se refuse à traiter ces peuples comme des pirates; il les regarde comme des sociétés organisées régulièrement, ayant un territoire fixe, un gouvernement établi, et pouvant dès lors être comparés à des États indépendants. Quoi qu'il en soit, le cercle des relations de la Turquie avec ces États s'est élargi considérablement depuis 1856 ; mais sa souveraineté extérieure ne jouit que d'une très-médiocre importance dans la situation actuelle de l'Europe et du droit des gens *.

États modernes.

§ 71. Le mouvement incessant de l'histoire, la guerre et les conflits internationaux, enfin la force irrésistible des idées amènent sans doute de profondes transformations dans la manière

* Wheaton, *Élém.,* pte. 1, ch. 2, § 13; Vattel, *Le droit,* liv. I, ch. 1, §§ 5-8; Phillimore, *Com.,* vol. I, §§ 78, 79, 87-101; Twiss, *Peace,* §§ 24 et seq.; Martens, *Précis,* § 29; Heffter, § 19; Klüber, *Droit,* §§ 24, 25; Fiore, t. I, pp. 201 et seq.; Garden, *Traité,* t. I, pp. 243 et seq.; Ortolan, *Règles,* t. I, liv. 1, ch. 2, pp. 38 et seq.; Riquelme, lib. 1, tit. 1, cap. 5; Réal, t. IV, ch. 2, sect. 3, §§ 17, 20; Halleck, ch. 3, § 17 ; Vergé, *Précis de Martens,* t. I, pp. 96-98; Pradier-Fodéré, *Vattel,* t. I, pp. 125 et seq.; Pradier-Fodéré, *Fiore,* t. I, p. 202.

d'être intérieure et dans la signification externe des États ; mais ces changements ne sont ni assez fréquents ni assez subits pour ôter tout intérêt à l'énumération de ces grands corps politiques qui appartiennent au domaine du droit des gens. Procédant à cette énumération, si importante pour le publiciste, d'après la classification et les principes établis plus haut, nous partagerons les États en deux grands groupes : le premier comprendra les États souverains et les États indépendants ; le second les États dépendants, mi-souverains, tributaires, etc. Nous traiterons d'ailleurs séparément, dans l'ordre alphabétique, de ceux de l'Europe, de l'Amérique, de l'Asie et de l'Afrique.

§ 72. Europe. — États souverains et indépendants.

Empires. Allemagne. — Depuis le mois de janvier 1871, les États composant la Confédération de l'Allemagne et les États du sud de l'Allemagne se sont réunis pour former l'empire d'Allemagne, sous la présidence du roi de Prusse, à qui a été attribuée la dignité héréditaire d'Empereur. (Voir § 54.)

Autriche. — Jusqu'en 1859, l'empire d'Autriche comprenait l'archiduché d'Autriche et les royaumes de Bohême, de Gallicie, de Hongrie, d'Illyrie, d'Esclavonie, de Croatie, de Dalmatie, et Lombard-Vénitien. A cette époque, et par suite du traité conclu à Zurich le 10 novembre (1), l'empereur d'Autriche abandonna la Lombardie au Piémont, tout en conservant le titre de roi de Lombardie et de Vénétie. Les résultats désastreux de la guerre contre la Prusse en 1866 lui imposèrent de nouveaux sacrifices : par les préliminaires (2) de Nickolsbourg (26 juillet 1866), confirmés peu après par les deux traités de paix (3) conclus à Prague et à Vienne (23 août et 3 octobre de la même année), il dut reconnaitre la dissolution de l'ancienne Confédération germanique, renoncer à toute immixtion dans les affaires allemandes, consentir à la formation au nord et au sud de la ligne du Mein de confédérations séparées, dont l'Autriche demeurait exclue, enfin abandonner à la Prusse le droit de co-propriété *(condominium)* sur les duchés de Holstein et de Schleswig, qu'il avait acquis du Danemark en 1864 (4). D'un autre côté, en signant la paix avec l'Italie, l'Au-

(1) De Clercq, t. VIII, p. 643; Martens-Samwer, t. III, pte. 2, pp. 516, 525; *Savoie*, t. VIII, pp. 690, 697.

(2) De Clercq, t. IX, p. 604.

(3) *Archives dip.*, 1866, t. III, pp. 197, 200, 210; *Moniteur*, 1866, pp. 1084, 1086, 1211.

(4) *Archives dip.*, 1864, t. IV, p. 382; *Moniteur*, 8 août 1864.

triche sanctionna la rétrocession à cette puissance des portions de la Lombardie et des provinces vénitiennes dont elle avait abdiqué la souveraineté entre les mains de la France par le traité du 24 août 1866 (1).

RUSSIE.

TURQUIE. — Le traité de Paris du 30 mars 1856 (2) a reconnu l'admission de l'empire turc dans le droit international européen, établissant ainsi les relations de la Porte ottomane avec les grandes puissances de l'Europe.

Royaumes. BAVIÈRE. — Monarchie représentative depuis 1818, fait, depuis 1871, partie de l'Empire d'Allemagne.

BELGIQUE. — L'existence *indépendante* du royaume de Belgique, constituée déjà depuis 1830, fut reconnue définitivement par le roi des Pays-Bas en vertu du traité du 19 avril 1839 (3).

DANEMARK. — Le traité de paix signé à Vienne le 30 octobre 1864 (4) a modifié l'étendue et la souveraineté territoriale de ce royaume, qui a dû abandonner à l'Autriche et à la Prusse par indivis les duchés de Schleswig, de Holstein et de Lauenbourg.

ESPAGNE.

ÉTATS PONTIFICAUX. — Deux États se sont séparés : en 1859 la Romagne, et en 1860 l'Ombrie et les Marches, annexées depuis au royaume d'Italie.

GRÈCE. — Jusqu'en 1829 les provinces et les îles qui composent ce royaume faisaient partie de l'empire ottoman, dont elles furent séparées le 14 septembre de la même année par le traité d'Andrinople (5). L'indépendance de la Grèce fut proclamée par la conférence de Londres le 3 février 1830 (6). En 1864 les îles Ioniennes ont été incorporées à la Grèce.

HOLLANDE OU ROYAUME DES PAYS-BAS. — Les liens qui unissaient le Limbourg à l'ancienne Confédération germanique ont naturellement été rompus en 1867, par suite de la dissolution de cette confédération et de la création de celle de l'Allemagne du nord, dont les Pays-Bas ne font pas partie. Les mêmes circonstances ont modifié à l'égard de l'Allemagne la situation externe du grand-duché

(1) De Clercq, t. IX, p. 608.
(2) De Clercq, t. VII, p. 59; Martens-Samwer, t. II, p. 770.
(3) De Clercq, t. IV, pp. 470, 478; Martens, *Nouv. recueil,* t. XVI, pp. 770, 788; Herstlet, v. V, pp. 26, 324; Neumann, t. IV, pp. 416, 428.
(4) *Archives dip.,* 1864, t. IV, pp. 330, 339; *Moniteur,* 8 novembre 1864.
(5) Martens, *Nouv. recueil,* t. VIII, p. 143; Elliot, v. II, p. 209.
(6) De Clercq, t. III, p. 557.

de Luxembourg, qui reste uni personnellement à la couronne des Pays-Bas. Comme la capitale de ce grand-duché avait été érigée en forteresse fédérale, la Prusse y avait obtenu le droit de garnison ; elle a dû l'abandonner en vertu du traité de Londres de 1867 (1), qui a proclamé en même temps la neutralité du Luxembourg sous la souveraineté de la maison régnant en Hollande.

ANGLETERRE OU ROYAUME UNI DE LA GRANDE-BRETAGNE ET DE L'IRLANDE.

ITALIE. — Ce royaume, constitué à la suite de la guerre contre l'Autriche en 1859, comprend aujourd'hui toute la péninsule italique, à l'exception de la république de Saint-Marin. Sa légitimité au point de vue international repose sur les préliminaires de Villafranca, sur le traité de paix conclu à Zurich le 10 novembre 1859 (2), sur les annexions successives par voie de plébiscites de Parme, de Modène, de la Toscane, du royaume des Deux-Siciles et des États de l'Église, enfin sur les traités de Prague et de Vienne de 1866. La proclamation du royaume d'Italie a eu lieu le 14 mars 1861. Le siége du gouvernement a été transféré le 3 février 1871 à Rome, devenue capitale du royaume. Reconnu dès le principe par quelques États seulement, il l'a été depuis par toutes les puissances d'Europe et d'Amérique.

SUÈDE et NORWÉGE. — Royaumes unis sous un même souverain, en vertu du traité conclu à Kiel le 4 janvier 1814 entre le Danemark et la Suède (3).

PORTUGAL.

PRUSSE. — Après la guerre contre le Danemark en 1864, la Prusse et l'Autriche devinrent propriétaires par indivis des duchés de Holstein, de Schleswig et de Lauenbourg. En vertu du traité de Gastein du 14 août 1865 (4), le roi de Prusse acquit la souveraineté directe et exclusive du Lauenbourg moyennant une indemnité pécuniaire au profit de l'empereur d'Autriche. Plus tard, à la suite de la paix de Prague et en vertu du droit de guerre, la Prusse a étendu son territoire au moyen de l'annexion du royaume de Hanovre, de la Hesse Électorale, du Holstein, du duché de Nassau et

(1) De Clercq, t. IX, p. 710.

(2) De Clercq, t. VII, p. 643; Martens-Samwer, t. III, pte. 2, p. 531; *Savoie*, t. VIII, p. 703.

(3) Martens, *Nouv. recueil*, t. I, p. 666; *State papers*, v. I, p. 194; Angeberg, *Le congrès*, p. 91.

(4) *Archives dip.*, 1865, t. IV, p. 6; *Moniteur*, 27 août 1865.

de la ville de Francfort. L'organisation de l'Allemagne du nord a achevé d'accroître son influence politique.

SAXE. — Ce royaume fait partie de l'Empire d'Allemagne.

WURTEMBERG. — En août 1866, le Wurtemberg signa avec la Prusse deux traités, l'un de paix, l'autre d'alliance offensive et défensive, par lesquels il s'obligeait, en cas de guerre, à mettre ses troupes sous les ordres du roi de Prusse et à payer au même souverain une indemnité de guerre de huit millions (1). Il fait partie de l'Empire d'Allemagne depuis 1871.

Grands-duchés, duchés, principautés, etc. ANHALT. — Les duchés d'Anhalt, séparés depuis 1603, se sont réunis de nouveau en un seul État, par décret du 30 août 1863. Ce duché, qui faisait partie de la confédération nord-allemande, est entré dans la confédération de l'Empire allemand en 1871.

GRAND-DUCHÉ DE BADE. — En 1866 le gouvernement de ce grand-duché conclut avec la Prusse un traité par lequel il reconnaissait les principes généraux du traité de Prague, ainsi que la nécessité d'un nouveau réglement du Zollverein (2). Il est englobé dans l'Empire d'Allemagne.

DUCHÉ DE BRUNSWICK. — Ce duché, autrefois partie de la Confédération nord-allemande, est un des États confédérés de l'Empire allemand.

GRAND-DUCHÉ DE HESSE. — Ce grand-duché a conclu également avec la Prusse, en 1866, des traités conçus dans le même sens que celui du grand-duché de Bade (3). Il est entré dans l'Empire d'Allemagne en 1871.

LIPPE. — La principauté de Lippe, comprise dans la Confédération nord-allemande, l'est actuellement dans l'Empire allemand.

LIPPE-SCHAUENBOURG. — Fait partie également de cet Empire.

GRAND-DUCHÉ DE MECKLEMBOURG-SCHWERIN et GRAND-DUCHÉ DE MECKLEMBOURG-STRELITZ. — Sont entrés tous les deux d'abord dans la Confédération nord-allemande, puis dans l'Empire d'Allemagne.

DUCHÉS DE SAXE-MEININGEN, DE SAXE-ALTENBOURG et DE SAXE-COBOURG-GOTHA, parties de l'Empire d'Allemagne.

GRAND-DUCHÉ D'OLDENBOURG, partie de l'Empire d'Allemagne.

PRINCIPAUTÉ DE SCHWARZBOURG-SONDERHAUSEN. — Appartient aussi à l'Empire.

(1) *Archives dip.*, 1866, t. III, pp. 408, 419; *Moniteur univ.*, 13 août 1866; *Débats*, 13 août 1866.

(2) *Archives dip.*, 1866, t. III, p. 186; *Moniteur univ.*, 1866, p. 1062.

(3) *Archives dip.*, 1866, t. III, p. 204.

Principauté de Schwarzbourg-Rudolstadt, partie de l'Empire allemand.

Les deux principautés de Reuss et celle de Waldeck. — L'administration de cette dernière est passée aux mains de la Prusse à partir de janvier 1868, et fait partie de l'Empire d'Allemagne depuis 1871.

Principauté de Monaco. — En vertu d'un traité conclu avec le gouvernement français en 1861, le prince de Monaco a cédé à la France, moyennant une somme de quatre millions de francs, les territoires de Roquebrune et de Menton (1). Au mois de novembre 1865, ce même prince a fait également cession de sa ligne de douanes à la France pour le terme de cinq ans, et moyennant une rente de vingt mille francs en faveur du prince régnant (2). Cette convention est entrée en vigueur le 1er janvier 1866.

Principauté de Roumanie (voir § 64).

Principauté de Serbie (voir § 64).

Principauté de Montenegro.

Confédérations et fédérations. Confédération de l'Empire d'Allemagne.

Fédération helvétique.

Villes libres. Brême, Hambourg, Lubeck. — Villes libres et hanséatiques, faisant partie d'abord de la Confédération nord-allemande, puis de l'Empire d'Allemagne.

Républiques. France. — La République a succédé à l'Empire depuis le 4 septembre 1870.

Sous le régime impérial, la France s'est agrandie du comté de Nice et de la Savoie, dont elle a obtenu la cession par le roi d'Italie à la suite de la guerre faite en commun à l'Autriche en 1859; par contre, la guerre de 1870-1871 lui a enlevé l'Alsace et une partie de la Lorraine, qui ont été annexées au nouvel Empire d'Allemagne.

Au delà des mers, la France a fait quelques acquisitions coloniales, notamment en Cochinchine, sous l'Empire, et en 1878 la Suède lui a cédé l'île de Saint-Barthélemy, une des Antilles.

Andorre est une république située sur le versant méridional des Pyrénées, entre le département français de l'Ariége et la province espagnole de Lérida (Catalogne); elle renferme une population

(1) De Clercq, t VIII, p. 162.

(2) *Moniteur,* 7 décembre 1865; *Bulletin des lois,* 1865, n° 1351.

d'environ 12,000 âmes sur une superficie de 450 à 460 kilomètres. Quelques écrivains l'ont classée parmi les États indépendants neutres ; mais sa véritable place est parmi les États indépendants protégés.

L'empereur Charlemagne avait accordé aux habitants de la vallée d'Andorre une organisation militaire distincte ; son fils et successeur, Louis le Débonnaire, alla plus loin : il les constitua en État indépendant, avec faculté de se mettre sous la protection d'un comté ; les Andorrans choisirent pour protecteurs les comtes de Foix, leurs voisins.

En 860 Charles le Chauve, au mépris de la charte octroyée par son père, publia un diplôme par lequel il attribua la souveraineté d'Andorre à l'évêque d'Urgel en Catalogne, à qui Charlemagne avait déjà accordé le droit de percevoir la dîme dans les six paroisses dont se compose le pays ; il s'ensuivit une guerre entre les évêques d'Urgel et l'État d'Andorre, qui dura 400 ans, et à laquelle les comtes de Foix prirent part comme protecteurs de la république. Enfin intervint un traité en vertu duquel les évêques d'Urgel et les comtes de Foix furent reconnus conjointement suzerains du pays d'Andorre. Avec le temps cette suzeraineté se transforma en un protectorat conjoint ou indivis.

Plus tard, la famille des comtes de Foix s'étant confondue dans la maison de Béarn, et celle-ci, à son tour, dans la maison de Bourbon, Henri IV, en montant sur le trône des Valois, transmit sa part de protectorat sur Andorre à la France, qui l'a conservée depuis.

Le gouvernement de la république est exercé par un *conseil souverain*, composé de vingt-quatre conseillers élus à vie par les habitants et présidé par un *syndic*, egalement élu à vie, mais par les membres du conseil.

Le syndic est chargé du pouvoir exécutif ; l'administration de la justice est confiée à un juge civil, que nomme alternativement la France ou l'évêque d'Urgel, et à deux *viguiers* désignés conjointement par les protecteurs ; le viguier choisi par la France doit appartenir au département de l'Ariége, et la durée de ses fonctions n'est pas limitée ; le viguier nommé par l'évêque d'Urgel doit être citoyen d'Andorre, et la durée de ses fonctions n'est que de trois ans.

Tous les citoyens sont tenus de porter les armes et de se réunir, sur l'appel des viguiers, pour maintenir l'ordre et la tranquillité publics.

La république paie annuellement une redevance à l'évêque d'Urgel et à la France ; mais en revanche, du côté de cette dernière, elle jouit de certains avantages douaniers.

Saint-Marin. — La république de Saint-Marin, encore moins considérable que celle d'Andorre, est enclavée dans les provinces appartenant autrefois au Saint-Siége, sous la protection duquel elle était placée avant l'annexion de ces provinces au royaume d'Italie en 1860.

Son origine remonte au Ve siècle de notre ère. Depuis lors elle a constamment joui de son indépendance, excepté pendant quelques années dans le siècle dernier, où l'exercice en fut suspendu par le cardinal Alberoni ; mais elle ne tarda pas à recouvrer ses anciennes franchises, et l'empereur Napoléon, lorsqu'en 1797 il entra dans les États de l'Église, reconnut formellement son indépendance, qui a été également reconnue par le roi d'Italie.

Le gouvernement de ce petit État est des plus compliqués eu égard au peu d'étendue de son territoire — 18 milles italiens — et à sa faible population — 8,000 habitants environ.

Le pouvoir suprême est exercé par un conseil souverain, qui se nomme lui-même et se compose de soixante membres à vie, dont une fraction de douze, avec l'assistance d'un jurisconsulte, fait fonctions de cour royale et de cour de cassation. Le pouvoir exécutif est entre les mains de deux capitaines régents, choisis parmi les membres du conseil souverain et remplacés tous les six mois ; ils sont assistés d'un secrétaire général d'État, de deux autres secrétaires d'État, l'un pour l'intérieur, l'autre pour les affaires extérieures (car la république entretient des agents à l'étranger), et d'un trésorier général. Il y a, de plus, un général commandant supérieur de l'armée, laquelle, à peine de 1,200 hommes, ne compte pas moins de 200 officiers.

Outre la ville de Saint-Marin, métropole, la république renferme trois communes rurales, ayant chacune leur administration municipale particulière.

Nous devons aussi ajouter qu'en 1859 le grand conseil souverain a jugé nécessaire de créer un ordre de chevalerie.

États dépendants, mi-souverains, tributaires, etc.

Principauté de Bulgarie. — Ile de Samos.

§ 73. Amérique. — Amérique du Nord. — États souverains et indépendants.

Républiques et fédérations. États-Unis. — Ces États compren-

nent la plus grande partie de l'Amérique du Nord. Par une convention passée récemment avec la Russie et moyennant une indemnité de 7,500,000 dollars en or (1), cette république a pu réunir à son territoire la contrée connue sous le nom d'Amérique russe. Le traité pour cette cession a été ratifié par le sénat de Washington le 10 avril 1867.

MEXIQUE. — Le gouvernement que le Mexique s'est donné après la chute de l'empire n'a pas encore été reconnu par toutes les puissances européennes. Cependant le cabinet de Vienne a entamé avec lui des négociations amiables pour la remise du corps de l'archiduc Maximilien. A la première demande qui en fut faite, le Mexique répondit qu'il était disposé à y faire droit, pourvu qu'elle fût présentée dans les formes consacrées. L'Autriche, se soumettant à cette condition, adressa au Mexique une note digne et respectueuse, dans laquelle, sans faire aucune allusion au passé ni formuler aucune plainte, elle réclamait le corps de l'archiduc. Le gouvernement de la république accéda alors aux désirs du gouvernement autrichien, et termina ainsi un incident qui ne laisse pas que d'avoir sa valeur au point de vue diplomatique. Le gouvernement autrichien, en effet, est le premier en Europe qui, depuis l'événement de Quérétaro, ait traité diplomatiquement avec la république mexicaine. Dans le cours de 1869, la Confédération de l'Allemagne du Nord et l'Italie ont renoué des relations diplomatiques avec le gouvernement mexicain, en accréditant des chargés d'affaires à Mexico, et un traité de commerce a été conclu, au mois d'août, entre le Mexique et les États du Zollverein. Le gouvernement belge a rétabli, l'année dernière, ses rapports diplomatiques avec le gouvernement mexicain, auprès duquel un arrêté royal du 10 mars 1879 a accrédité un ministre plénipotentiaire à Mexico.

ÉTATS DÉPENDANTS ET MI-SOUVERAINS :

TRIBUS DES INDIENS.

AMÉRIQUE CENTRALE. — Dans les premiers temps de son émancipation (1823), l'Amérique centrale forma la république fédérative de Guatemala ; mais plus tard (1839) elle se divisa en cinq États distincts, savoir : les républiques de Costa-Rica, de Guatemala, de Honduras, de Nicaragua et de San Salvador.

ÉTATS SOUVERAINS ET INDÉPENDANTS :

(1) *Débats*, 29 avril 1867.

Républiques. COSTA-RICA. — Forme depuis 1842 (proclamation de souveraineté indépendante en date du 30 août 1848) une république indépendante. Son indépendance a été reconnue par l'Espagne, suivant traité conclu à Madrid le 10 mai 1850 (1).

GUATEMALA. — Vivant aussi comme république indépendante depuis 1842 (proclamation d'indépendance en date du 21 mars 1847), elle s'est donnée en 1851 la constitution qui y est encore en vigueur aujourd'hui. La reconnaissance de son indépendance par l'Espagne date du 29 mai 1863 (2).

HONDURAS. — Depuis la dissolution de la confédération de l'Amérique centrale, cet État a tenté à diverses reprises de reconstituer une république fédérative, en s'unissant au Nicaragua et au San Salvador ; mais les négociations engagées à ce sujet ont abouti le 4 mars 1854 à un nouvel acte de séparation.

NICARAGUA. — De même que les autres républiques de l'Amérique centrale, celle-ci fit partie de l'empire mexicain jusqu'en 1823 ; elle se sépara de la confédération en 1839. Le traité de paix et d'amitié conclu le 25 juillet 1850 à Madrid entre l'Espagne et la république de Nicaragua consacre la reconnaissance de l'indépendance de celle-ci par l'ancienne métropole (3).

SAN SALVADOR. — Après s'être détaché de la confédération centre-américaine, le San Salvador chercha à former une alliance avec le Honduras et le Nicaragua ; mais la constitution, adoptée dans ce but le 13 octobre 1852 par les délégués des trois États réunis en convention à Tegucigalpa, ne fut jamais ratifiée par aucune de ces républiques, demeurées isolées et indépendantes. L'Espagne a reconnu le San Salvador comme État indépendant par traité en date à Madrid du 24 juin 1865 (4).

L'événement le plus remarquable que nous offre l'histoire des cinq républiques de l'Amérique centrale depuis leur séparation a été leur union momentanée en 1859, dans le but de repousser l'invasion des flibustiers nord-américains.

HAÏTI ; — SANTO DOMINGO.

— AMÉRIQUE DU SUD. — ÉTATS SOUVERAINS ET INDÉPENDANTS.

Républiques. RÉPUBLIQUE ARGENTINE. — Elle a, le 9 juillet 1816, proclamé son indépendance, qui n'a été reconnue que longtemps

(1) Janer, *Tratados de España*, p. 30.
(2) Id., *ibid.*, p. 321.
(3) Id., p. 34.
(4) Id., p. 393.

après par l'Espagne, aux termes de deux traités signés à Madrid le 9 juillet 1859 (1) et le 21 septembre 1863 (2).

BOLIVIE. — Son indépendance date du 6 août 1864 ; toutefois l'Espagne ne l'a reconnue qu'en 1847, par le traité de Madrid du 21 juillet (3).

CHILI. — Son indépendance a été proclamée le 18 septembre 1810 et reconnue par l'Espagne le 25 avril 1844 (4).

ÉQUATEUR. — Cette république a fait partie de la Colombie jusqu'en 1831 ; depuis cette année elle forme un État distinct, dont l'Espagne a reconnu l'indépendance par traité en date du 16 février 1840 (5).

ÉTATS UNIS DE COLOMBIE. — Formés de l'ancienne vice-royauté espagnole de la Nouvelle Grenade, ils se déclarèrent indépendants en 1811, et composèrent de 1818 à 1830 la république de la Colombie avec l'Équateur et le Vénézuéla, qui s'en détachèrent l'année suivante. C'est en 1839 que l'indépendance de la Colombie ou Nouvelle Grenade a été reconnue par l'Espagne (6).

PARAGUAY. — Aidé par l'armée patriote de Buenos Aires, il s'affranchit de la métropole dès 1811. Par suite du traité de Suret, conclu le 1er mai 1865, lequel a mis fin à la guerre avec le Brésil et la république Argentine, le Paraguay se trouve réduit au territoire situé entre les deux fleuves du Paraguay et du Parana. Une nouvelle constitution, proclamée le 25 novembre 1870, a remplacé la dictature par un gouvernement de forme démocratique, ayant à sa tête un président élu pour trois ans.

PÉROU. — Son indépendance, qui remonte à l'année 1821, n'a jamais été reconnue officiellement par l'Espagne, qui cependant a accepté « un complet oubli du passé et une paix solide et inviolable » entre ces deux pays, par un traité conclu à Paris le 14 août 1879.

URUGUAY OU RÉPUBLIQUE ORIENTALE. — L'Uruguay, qui s'était rendu indépendant de l'Espagne en 1814, fit partie des Provinces Unies de la Plata jusqu'en 1817 ; occupé à cette époque par une armée brésilienne, il fut en 1821 annexé au Brésil ; mais en 1825 il se révolta contre cet Empire, qui fut forcé en 1828 par l'inter-

(1) Janer, p. 184.
(2) Id., p. 385.
(3) Id., p. 20.
(4) Id., p. 7.
(5) Id., p. 230.
(6) Cantillo, pp. 877 et seq.

vention des Provinces Unies de signer, sous la garantie de l'Angleterre, un traité aux termes duquel l'Uruguay fut reconnu comme indépendant sous le nom de *République orientale de l'Uruguay.*

VÉNÉZUÉLA. — Il prit part à la guerre de l'indépendance en 1811, se joignit en 1819 à l'Équateur et à la Nouvelle Grenade pour former la république de Colombie ; mais depuis 1831 il forme un État indépendant, reconnu par l'Espagne aux termes d'un traité conclu à Madrid le 30 mars 1845 (1).

Empire. BRÉSIL. — L'indépendance de cet empire a été reconnue par le Portugal en 1825 (2).

§ 74. ASIE. — ÉTATS SOUVERAINS ET INDÉPENDANTS :

Empire. CHINE. — Les relations internationales du Céleste Empire avec les nations civilisées deviennent plus nombreuses de jour en jour. Le traité de Nankin de 1842 ne reconnaissait que cinq ports ouverts au commerce étranger (3). Le traité de Tiensin de 1858 lui en ouvrit huit de plus (4). D'après les dernières conventions, le nombre des ports ouverts est aujourd'hui de dix-neuf.

JAPON. — Cet empire se trouve dans la même situation que la Chine au point de vue de ses relations internationales. Le Japon a ouvert six de ses ports au commerce étranger.

EMPIRE BIRMAN. — Existe depuis 1753 ; les Anglais s'en sont fait céder plusieurs provinces depuis 1826, notamment l'ancien royaume de Pégou en 1853.

EMPIRE D'ANNAM. — Composé du Tonquin, de la Cochinchine, du Cambodje. — La France possède une partie de la Cochinchine depuis 1863 ; son protectorat s'étend sur le Cambodje.

Royaumes. PERSE.

SIAM. — L'Angleterre en 1855 (5) et la France en 1856 (6) ont conclu des traités de commerce avec le roi de Siam.

Les autres contrées de l'Asie renferment des États qui n'entretiennent aucun rapport international ou qui sont placés sous la souveraineté ou la dépendance de quelques puissances européennes, comme, par exemple, l'Inde, la Sibérie, l'Arabie, etc.

(1) Janer, p. 10.

(2) Castro, t. V, pp. 494, 498; Martens, *Nouv. recueil,* t. VI, pp. 796, 799; t. VII, p. 515; *State papers,* v. XIII, p. 936.

(3) Martens-Murhard, t. III, p. 484; Herstlet, v. VI, p. 221; *Archives dip.,* 1861, t. I, p. 285.

(4) De Clercq, t. VII, pp. 413 et seq.; Martens-Samwer, t. IV, pte. 1, p. 2.

(5) Martens-Samwer, t. IV, pte. 1, p. 68; Herstlet, v. X, p. 557.

(6) De Clercq, t. VII, p. 138; Martens-Samwer, t. IV, pte. 1, p. 101.

§ 75. Afrique. — États souverains et indépendants :

Empires. Maroc.

Abyssinie. — Ses relations internationales sont très-bornées, sa situation politique peu stable, et sa population peu considérable relativement à son territoire.

Républiques. Libéria. — Cette république fut fondée en 1822. Elle se composait de nègres affranchis par les États-Unis d'Amérique et d'indigènes attirés de l'intérieur de l'Afrique. Jusqu'en 1847, époque de la proclamation de son indépendance absolue, elle relevait d'uue compagnie de colonisation ayant son siége à Boston. Divers États d'Europe et d'Amérique ont conclu des traités de commerce avec Libéria et entretiennent des consuls à Monrovia, sa capitale.

République de l'État libre d'Orange, ancienne colonie hollandaise, située au nord de Natal, sur la côte sud-orientale de l'Afrique. Son indépendance a été reconnue en 1854 par l'Angleterre.

Une autre colonie hollandaise, attenante à l'État d'Orange, avait également recouvré son indépendance, depuis le 17 janvier 1852, sous la dénomination de République du Transvaal. Elle a été réannexée à la colonie du Cap dans le courant de 1877.

Zanzibar ; — Imanat de Mascate ; — Madagascar. Gouvernement monarchique.

États dépendants mi-souverains tributaires. — Égypte, où le pouvoir absolu est exercé par un prince tributaire de la Porte, ayant le titre de khédive, transmissible héréditairement par ordre de primogéniture.

Tunis. — La régence de Tunis a été considérée jusqu'au commencement du XVIIIe siècle comme une dépendance ou province de l'empire ottoman. A partir de cette époque les beys de Tunis ont conclu des traités et des alliances avec les autres États sans s'assujettir au contrôle ou au consentement préalable de la Porte. Le gouvernement de Tunis a continué à user de tous les droits de souveraineté jusqu'en 1875, où le bey a reconnu de nouveau la suzeraineté du sultan, qui déjà, par firman du 25 octobre 1871, avait réglé les conditions de sa souveraineté sur la régence. Le bey reçoit l'investiture de Constantinople. Il ne peut ni faire la guerre ou la paix, ni céder de territoire sans l'autorisation du sultan ; il ne peut entamer des négociations diplomatiques avec l'étranger que sur des questions intérieures. Le titre de bey est héréditaire dans la famille du bey régnant.

Sur le continent d'Afrique, nous devons encore mentionner comme possessions européennes l'Algérie, le Sénégal, les établissements anglais, français, hollandais, portugais, danois et espagnols du golfe de Guinée et de la Côte-d'Or, le Cap de Bonne-Espérance avec Natal et le Transvaal, Mozambique, etc.

Associations.

§ 76. Il peut se former entre deux ou un plus grand nombre de nations différentes des associations qui, sans avoir un but politique déterminé, sans constituer un véritable État dans toute l'acception du mot, assument cependant un caractère international et modifient dans une certaine mesure la manière d'être et les relations mutuelles de ceux qui en font partie : c'est à ce titre que ces sortes d'associations méritent d'être rangées dans le domaine du droit des gens ; l'union douanière allemande, connue sous le nom de *Zollverein*, est l'exemple le plus saillant que nous en puissions présenter ici.

Le Zollverein; historique de sa formation.

§ 77. Dès que les traités de 1814 et de 1815 eurent rendu la paix à l'Europe et que le congrès de Vienne eut achevé son œuvre de reconstruction, les divers États de l'Allemagne songèrent à fortifier leur organisation intérieure et, pour mieux effacer les traces des longues guerres du commencement du siècle, à exploiter les sources de la richesse publique, à activer le commerce et l'industrie, à détourner les esprits des préoccupations politiques en favorisant le développement des intérêts matériels. Les difficultés les plus grandes, contre lesquelles ils se heurtèrent dès l'origine dans l'accomplissement de cette vaste tâche, provinrent à la fois de l'esprit de particularisme si fortement enraciné en Allemagne, du funeste morcellement des États qu'avait sanctionné l'acte final du 9 juin 1815, et de la multiplicité infinie des barrières de douanes que le pacte fédéral avait maintenues entre les divers membres de la Confédération germanique. L'Allemagne, ainsi tiraillée entre tant de volontés et de législations hostiles ou contradictoires, restait sans force, sans consistance. Les notions d'une patrie commune ne tardèrent cependant pas à prendre le dessus, et l'on comprit, heureusement avant que le mal fût devenu incurable, que c'était nuire aux intérêts généraux du pays que de conserver entre les États confédérés des taxes et des péages comme ceux dont l'existence ne se justifie qu'à la frontière d'États absolument étrangers les uns aux autres. Pour mettre un terme à ce triste état de choses et donner une nouvelle vie au commerce paralysé, la diète de Francfort fut appelée à délibérer sur la manière de régler les rapports de com-

merce et de navigation entre deux ou plusieurs États de la Confédération. Aucun résultat avantageux n'étant sorti de ces délibérations, la Prusse d'abord, puis quelques États secondaires songèrent à faire isolément ce qui semblait ne pouvoir s'obtenir au moyen d'une loi générale applicable à l'ensemble de la Confédération. Ainsi le gouvernement prussien, en réformant, dans le cours de l'année 1818, son tarif de douane, s'inspira des sages principes de l'économie politique et posa les bases, les jalons autour desquels ses confédérés devaient successivement se grouper et s'unir par les liens d'une association commune. Ces bases peuvent se résumer comme suit : pour *l'entrée* des produits étrangers, pas de prohibition absolue ; imposition d'un droit protecteur généralement assez modéré, variant de 10 à 15 °/₀ en moyenne et calculé non d'après la seule valeur, mais d'après la mesure, le poids ou le degré de fabrication de chaque article ; pour *l'exportation* des produits nationaux, exemption de toute taxe de sortie ; pour le *transit*, un simple droit de balance d'un demi-écu ou 1 fr. 87 1/2 par quintal, droit qui devait bientôt disparaître ; enfin, à *l'intérieur* même du pays, suppression des douanes, des péages et des barrières fiscales, qui, de même qu'en France avant la révolution, séparaient encore les diverses provinces et les faisaient mutuellement se considérer comme étrangères les unes à l'égard des autres.

Pendant que la Prusse ouvrait ainsi la voie du rapprochement commercial et se montrait disposée à traiter avec ses voisins de l'adoption d'une législation douanière commune, la Bavière, le Wurtemberg, Bade, Nassau et la Saxe entamaient des négociations en vue de constituer une véritable alliance commerciale. La conférence réunie dans ce but à Darmstadt en 1820 n'ayant abouti à aucun résultat, les royaumes de Bavière et de Wurtemberg se détachèrent du groupe des États secondaires et poursuivirent seuls leurs efforts pour arriver à une entente amiable sur le terrain des intérêts économiques. La nécessité d'une semblable union était trop évidente pour qu'on ne cherchât pas tous les moyens de surmonter les obstacles de tout genre qui en entravaient la réalisation ; en 1827 les gouvernements de Munich et de Stuttgart signaient, sous le nom de Ligue bavaroise, le premier traité d'alliance douanière que l'on eût vu en Allemagne (1). Ce traité, qui a servi de prototype aux associations analogues d'où est finalement sorti le Zollverein,

(1) Martens, *Nouv. recueil*, t. VII, p. 167 ; *State papers*, v. XIV, p. 803.

impliquait la suppression des lignes de douanes intérieures, l'adoption d'un seul et même tarif, et le partage proportionnel des recettes effectuées en commun.

Éclairée par les débats qui avaient marqué les conférences de Darmstadt et par les vues dont le traité de Munich était l'expression, la Prusse comprit que l'heure était sonnée pour elle de généraliser les principes consacrés par son tarif de 1818, de tenter de faire prévaloir ses taxes, ses poids et ses mesures, ainsi que son unité monétaire, et de prendre résolument la direction du mouvement de fusion dont les deux grands États du midi avaient donné le signal. Les premières ouvertures faites aux États du centre furent assez mal accueillies, et c'est avec beaucoup de peine que le gouvernement prussien parvint à conclure avec la principauté d'Anhalt et le grand-duché de Hesse-Darmstadt l'union douanière connue sous le nom de *Ligue prussienne.* Les autres États, loin d'accéder à ses propositions, se liguèrent en quelque sorte contre lui, et, le 24 septembre 1828, les Saxes Royale et Ducale, la Hesse-Cassel, Brunswick et Nassau, les deux Reuss et les principautés de Schwarzbourg signèrent à Cassel, dans le but de protéger leur commerce à la fois contre la Prusse et la Bavière, le traité d'union qui a pris le nom de *Ligue thuringeoise* (1).

Ainsi en 1828 trois ligues bien distinctes partageaient l'Allemagne : au nord, l'union prussienne ; au centre, l'union intermédiaire de Saxe ou de Thuringe ; au midi, l'union bavaroise. Toutefois les entraves douanières avaient commencé à tomber; mais il restait encore à accomplir la grande unité économique de l'Allemagne. La Prusse, exploitant habilement les avantages de sa situation topographique, mit en jeu tous les ressorts de sa diplomatie, tourna les difficultés qu'elle ne pouvait aborder de front, déploya autant d'activité que de persévérance, et, grâce à un remarquable esprit de conciliation et d'abnégation fiscale, elle finit par rallier complètement à ses vues ceux qui dans le principe les avaient le plus vivement combattues. Dès 1831 elle amenait la Hesse Électorale à adopter son tarif et conquérait le double avantage de couper la ligue intermédiaire et de donner à l'union bavaroise et à l'union prussienne la contiguité qui leur manquait. En 1832 la Saxe Royale, pays éminemment manufacturier et intéressé à ouvrir à ses produits les riches marchés de la Silésie,

(1) Martens, *Nouv. recueil,* t. VII, p. 691; *State papers,* v. XV, p. 1266.

de la Poméranie, du Brandebourg et des provinces circonvoisines, se laissa aussi entraîner, pour sauvegarder ses intérêts particuliers, à accéder aux propositions de la Prusse. Cette défection désorganisa l'association de la Thuringe, dont les membres furent successivement réduits à entrer dans les vues du cabinet de Berlin, qui n'eut plus dès lors qu'à réunir sa ligue à celle de la Bavière, ce qui s'effectua par le traité général du 22 mars 1833 (1).

Cependant deux groupes d'États demeuraient encore en dehors de l'association, désignée désormais sous le nom plus général de *Zollverein allemand*, qu'elle a gardé depuis. Le premier groupe, celui du nord, composé des deux Mecklembourg, des trois villes hanséatiques et du Holstein, resta sourd à toute proposition de fusion et conserva jusqu'en 1866 son indépendance douanière ; le second groupe, comprenant Bade, Nassau, Francfort, le Hanovre et les duchés d'Oldenbourg et de Brunswick déjà reliés entre eux par une union séparée, appelée *Steververein* (union de péages et de taxes), fut attaqué isolément par la Prusse et finalement relié tout entier au Zollverein par cinq traités distincts conclus en 1835, en 1836, en 1851 et en 1852 (2).

En résumé, dans le cours de l'année 1855, le Zollverein avait englobé tous les États de la Confédération germanique, moins le groupe du nord et l'Autriche ; il formait ainsi une association compacte de 34 États embrassant une étendue de 16,504 lieues carrées avec une population de 35,000,000 d'âmes, et régie par une même législation douanière. Les refus que lui opposèrent les six États et villes du Nord s'expliquent par des considérations à la fois topographiques et économiques ; mais l'isolement dans lequel se maintint l'Autriche en présence d'une des plus importantes questions des temps modernes ne se justifie à aucun point de vue ; on peut même dire qu'en abandonnant ainsi à la Prusse l'initiative des réformes économiques, en habituant peu à peu les esprits à attendre de Berlin l'initiative du progrès, des institutions libérales et de tout ce qui peut favoriser l'unification de l'Allemagne, l'empire des Habsbourgs augmentait involontairement le prestige politique de la monarchie prussienne et préparait de longue main

(1) Martens, *Nouv. recueil*, t. XI, p. 525; *Archives dip.*, 1862, t IV, p. 220; *State papers*, v. XX, p. 472.

(2) Martens, *Nouv. recueil*, t. XIII, pp. 228, 439, 516; Martens-Samwer, t. III, pte. 1, pp. 221-236; *State papers*, v. XXXVII, pp. 1218, 1235, 1391; v. XLI, p. 1113; *Archives dip.*, 1862, t. IV, p. 249.

l'exclusion formelle dont il devait être frappé dix ans plus tard par la paix de Prague.

Traités.

Aussitôt que sa constitution intérieure fut achevée, qu'il eut assuré sa marche dans toute l'Allemagne et affirmé sa vitalité industrielle et commerciale, le Zollverein songea à agrandir ses débouchés au dehors ; dans ce but il négocia successivement une série de traités avec les divers États de l'Europe et de l'Amérique.

Nous nous bornerons à mentionner les arrangements commerciaux qu'il conclut en 1841 avec l'Angleteterre (1), en 1844 avec la Belgique (2), en 1847 avec les Deux-Siciles (3), et de 1862 à 1865 avec la France, l'Italie et la Suisse (4). Quant à l'Autriche, il ne fallut rien de moins que les prodigieux résultats financiers réalisés par le Zollverein presque à ses débuts pour lui ouvrir enfin les yeux sur la grave faute politique qu'elle avait commise en se tenant à l'écart, et en s'enfermant obstinément dans son régime suranné de fiscalité et de protection à outrance. Dans le courant de 1850 on vit le cabinet de Vienne, secouant tout à coup son indifférence, essayer de sortir de son isolement, provoquer la réunion à Cassel d'un congrès douanier, et conclure avec le Zollverein un traité, qui, s'il ne constituait pas une fusion des deux tarifs et encore moins une véritable association, tendait pourtant à égaliser un certain nombre de taxes perçues aux frontières respectives, et à rendre ainsi les échanges plus faciles et plus fructueux ; mais ce n'était là qu'un progrès relativement secondaire et incomplet ; malgré les tentatives renouvelées en 1854 aux conférences de Darmstadt, en 1857 à celles d'Eisenach, en 1860 et en 1861 à Berlin, l'Autriche ne put se décider à faire un pas de plus dans la voie des abaissements de tarifs et des réformes financières, lorsque la catastrophe de 1866, en rompant à la fois les liens politiques et les liens économiques qui reliaient l'Empire à l'Allemagne, mit un terme aux pourparlers engagés avec le Zollverein et replongea l'Autriche dans son isolement.

Importance du Zollverein. — Son organisation.

§ 78. Depuis sa création jusqu'à la dernière guerre entre la Prusse et l'Autriche (1866), le Zollverein a eu une importance

(1) Martens-Murhard, t. II, p. 10; Herstlet, v. VI, p. 751; *State papers*, v. XXIX, p. 1202.

(2) Martens-Murhard, t. VI, p. 331.

(3) Martens-Murhard, t. X, p. 436; Martens-Samwer, t. III, pte. 2, p. 298; *State papers*, v. XXXVI, p. 1006.

(4) De Clercq, t. VIII, pp. 437 et seq.

incontestable. Il a été comme le grand trait d'union des États allemands. Grâce à cette union et au surcroît de prépondérance politique qu'elle a donné à la Prusse, l'Allemagne, sillonnée aujourd'hui de manufactures, de chemins de fer et de télégraphes, délivrée de toutes barrières, de toutes entraves intérieures, est parvenue à un degré de prospérité agricole, commerciale, industrielle et financière qu'elle n'avait jamais connu auparavant. Sans le Zollverein, sans les principes de libérale et féconde association sur lesquels il est fondé, peut-être les États allemands auraient-ils vu s'éteindre chez eux cette tendance vers l'unité qui sera leur force dans l'avenir, et gémiraient-ils encore sous cette pression restrictive et absolutiste que l'ancienne Confédération germanique faisait peser sur eux.

Lors de sa constitution, les bases essentielles de la vaste association groupée autour de la Prusse consistaient dans la liberté absolue du commerce entre les États qui en faisaient partie, la suppression des barrières fiscales intérieures, la translation aux frontières extérieures de la Confédération des bureaux de douanes chargés de percevoir les droits sur les produits étrangers, enfin l'établissement d'un tarif commun et uniforme reposant sur les principes de celui de 1818.

Le produit des recettes douanières devait se partager entre les États associés, au prorata de leur population, d'après un recensement fait avec soin tous les trois ans, sauf deux exceptions : l'une au profit de la ville de Francfort, qui, à raison de la richesse relative de sa population urbaine, n'avait consenti à sa réunion au Zollverein qu'à la condition que pour elle la répartition des recettes se ferait d'après une base supérieure au chiffre réel de sa population ; l'autre au profit du *Steververein* (Hanovre, Oldenbourg et Brunswick), dont les taxes à l'entrée des vins, des tabacs et des denrées coloniales, étant inférieures au taux adopté dans les autres États de l'association, produisaient un revenu net proportionnellement plus élevé, et qui se fit en conséquence attribuer, à titre de compensation, sous le nom de préciput, un prélèvement exceptionnel dans les recettes communes.

Chaque État continuait d'administrer ses douanes par ses propres agents, mais suivant le plan uniforme arrêté de concert entre les associés. Tous les trois mois chaque État était tenu de rendre compte du montant de ses perceptions à un bureau central établi à Berlin pour dresser l'état trimestriel des revenus, d'après lequel,

déduction faite des dépenses, on déterminait à la fin de chaque exercice le chiffre et le paiement des quotes-parts individuelles. Les impôts directs et les contributions ordinaires, les péages intérieurs, les droits de chaussées, de canaux, de magasinage et autres perceptions analogues étaient naturellement exclus de la communauté; il en était de même des articles constituant des monopoles ou exploités en régie.

Quant au tarif destiné à régir l'ensemble du Zollverein, c'était, comme nous l'avons déjà dit, celui de la Prusse, à peine modifié dans quelques dispositions secondaires. Pour en faciliter l'application et simplifier la comptabilité, le traité d'union, en vue des relations avec l'étranger, créa un nouveau poids désigné sous le nom de *Zollzentner* (quintal de douane égal à 50 kilogrammes métriques), et consacra un rapport fixe entre l'écu ou thaler de Prusse et le florin du midi et leurs subdivisions fractionnaires. L'adoption générale pour toute l'Allemagne d'un système unique de poids, de mesures et de monnaies fut réservée pour des négociations ultérieures, qui ont été entamées à diverses reprises, mais n'ont encore abouti à aucun résultat satisfaisant. Les taxes d'importation ne devaient pas être considérées comme invariables et immobilisées. Avant même l'expiration des traités d'union, généralement conclus pour des périodes de douze années, chaque État avait le droit de proposer des modifications de tarif, qui, après avoir été débattues dans des conférences réunies *ad hoc*, avaient besoin, pour devenir pratiquement obligatoires, de l'adhésion *unanime* de tous les membres du Zollverein; les changements de détail par voie d'interprétation et les mesures purement réglementaires rentraient seules dans la compétence directe des chefs supérieurs du service, annuellement convoqués à Berlin, et faisaient l'objet de circulaires administratives.

Constitution actuelle du Zollverein.

L'organisation que nous venons d'analyser a subsisté sans changements notables, et, malgré les efforts tentés à diverses reprises pour en combler les lacunes ou en perfectionner le mécanisme quelque peu compliqué, jusqu'aux grandes transformations politiques opérées par la paix de Prague. Le dernier traité d'union commerciale, celui du 16 mars 1865 (1), ayant été dénoncé au moment même où éclatait la guerre de 1866, la Prusse profita habilement des circonstances pour constituer solidement la Confédération de

(1) *Bulletin des lois prussiennes*, 1865.

l'Allemagne du Nord (1), et pour donner en même temps au Zollverein ce qui lui avait manqué jusqu'alors, c'est-à-dire un centre d'action commun, un chef suprême et un pouvoir législatif délivré de l'entrave de l'unanimité des votes. C'est à cette double nécessité, démontrée si clairement par l'expérience du passé, qu'a satisfait le traité conclu à Berlin le 8 juillet 1867 (2) entre la Confédération du Nord et les pays situés au midi de l'Allemagne (Bavière, Wurtemberg, Bade et Hesse-Darmstadt). Ce traité, qui avait reconstitué le Zollverein pour une période de dix années à dater du 1er janvier 1868, avec clause de tacite reconduction pour un second terme de douze ans à moins de dénonciation formelle avant le 1er janvier 1876, avait sagement maintenu toutes les bases économiques auxquelles la célèbre association était redevable de sa prospérité : uniformité de tarif et de législation douanière, perceptions effectuées en commun, partage des recettes au prorata de la population, contrôle du service, etc. Mais, et c'est là le trait caractéristique qui le distinguait des conventions antérieures, il avait simultanément créé à Berlin deux autorités centralisant entre leurs mains le pouvoir exécutif ou administratif et le pouvoir législatif.

Pouvoir exécutif et administratif.

Le premier de ces pouvoirs résidait dans le *Bundesrath* (conseil fédéral), qui se composait de 58 délégués des membres de la Confédération de l'Allemagne du Nord et des États de l'Allemagne du Sud. Tout État faisant partie de l'association pouvait nommer au conseil fédéral du Zollverein autant de représentants qu'il avait de voix (3); mais l'émission des suffrages appartenant à chaque État était indivisible, c'est-à-dire qu'il comprenait la totalité du groupe représenté. Le conseil fédéral constituait dans son sein des comités permanents : 1° pour les affaires de douane et d'impôts ; 2° pour

(1) L'acte constitutif de la Confédération de l'Allemagne du Nord a été promulgué le 27 juin 1867 par lettres-patentes de son chef suprême, le roi de Prusse.



(2) *Archives dip.*, 1868, t. I, pte. 1, p. 92.

(3) Les voix se répartissaient comme suit : Prusse, 17; *Bavière*, 6; Saxe, 4; *Wurtemberg*, 4; *Bade* (*a*), 3; *Hesse*, 3; Mecklembourg-Schwerin, 4; Saxe-Weimar, 1; Mecklembourg-Strelitz, 1; Oldenbourg, 1; Brunswick, 2; Saxe-Meiningen, 1; Saxe-Altenbourg, 1; Saxe-Cobourg-Gotha, 1; Anhalt, 1; Schwarzbourg-Rudolstadt, 1; Schwarzbourg-Sonderhausen, 1; Waldeck, 1; Reuss, branche aînée, 1; Reuss, branche cadette, 1; Schauenbourg-Lippe, 1; Lippe, 1; Lubeck, 1; Brême, 1; Hambourg (*b*), 1. Total, 58 voix.

(*a*) Les États imprimés en italique sont ceux qui faisaient partie du Zollverein sans appartenir à la Confédération de l'Allemagne du Nord.

(*b*) Ces trois villes étaient reliées à la même Confédération, mais sans faire partie du Zollverein.

le commerce et les voies de communication ; 3° pour les affaires de comptabilité. La présidence du conseil fédéral, qui se réunissait à Berlin une fois par an ou plus souvent, à la demande du tiers des voix, ainsi que la conduite des affaires, appartenaient au délégué désigné par la Prusse. Le chef suprême de la Confédération du Nord était seul autorisé à négocier les traités de commerce et de navigation à conclure avec les puissances étrangères. Les clauses de ces traités devaient obtenir l'approbation du conseil fédéral, et l'exécution en était en outre subordonnée à la sanction du parlement douanier.

La compétence du conseil fédéral embrassait : 1° l'élaboration des lois et des traités à soumettre au parlement douanier ; 2° les mesures administratives et les instructions pour l'exécution des lois communes ; 3° la réparation des erreurs ou des vices que pouvait faire ressortir l'application de ces lois ; 4° enfin, la fixation définitive, sur le rapport du comité des finances, du montant total des droits de douane et du produit des impôts sur le sel, le sucre et le tabac.

Pouvoir législatif.

Le pouvoir législatif était exercé par le conseil fédéral du Zollverein comme organe commun des gouvernements associés, et par un parlement douanier comme représentation commune des populations. Ce parlement (*Zollparlament*), qui siégeait à Berlin, se composait des membres du *Reichstag* (chambre des représentants) de la Confédération de l'Allemagne du Nord et de députés des quatre États de l'Allemagne du Sud, élus par le suffrage universel direct et secret ; les uns et les autres ne recevaient ni traitement ni indemnité. Les délibérations étaient publiques ; la période législative était de trois ans. La dissolution du parlement douanier pendant ces trois années ne pouvait avoir lieu que par décision du conseil fédéral prise d'accord avec le président de la Confédération. La dissolution du Reichstag fédéral du Nord n'entraînait pas de plein droit de nouvelles élections douanières dans les États du Sud. Le Zollparlament, qui partageait l'initiative des lois avec le conseil fédéral et concentrait l'exercice du droit de pétition, prenait ses décisions à la majorité absolue des voix ; la présence de la majorité du nombre légal de ses membres était indispensable pour la validité des votes qu'il émettait.

La promulgation des lois douanières du Zollverein dans les territoires des États associés avait lieu dans les formes usitées dans chaque pays.

Ainsi qu'on peut le voir par ce qui précède, l'esprit général du Zollverein n'avait pas été altéré ; alors, comme avant sa reconstruction en 1867, cette association, qui a été un des plus puissants éléments d'union de l'Allemagne, avait pour objet essentiel et suprême de favoriser le commerce intérieur, de faciliter les échanges avec le dehors et de protéger d'une manière équitable et modérée l'industrie nationale contre la concurrence étrangère. Quant aux perfectionnements que son organisation avait reçus il y a deux ans et qui étaient le résultat inévitable de la prépondérance que la guerre de 1866 a donnée à la Prusse, on ne saurait méconnaître qu'ils étaient tout entiers à l'avantage du commerce comme à celui des États intéressés. La création d'un pouvoir administratif et législatif commun, l'institution d'un centre d'action représenté à la fois par le conseil fédéral et par le parlement douanier ont en effet amené une cohésion plus grande, écarté des occasions de conflits entre les gouvernements, neutralisé les influences secondaires et rendu moins difficiles, plus promptes surtout, les réformes libérales, ainsi que les modifications de détail que réclamait le développement des intérêts généraux dans les divers pays qui constituaient le Zollverein.

Depuis la création de l'Empire d'Allemagne, le Zollverein, a cessé d'exister comme institution séparée ; on peut dire cependant qu'il continue de subsister, mais sous la direction suprême du gouvernement impérial *.

Origine de la souveraineté d'un État.

§ 79. Tous les États naissent des évolutions historiques. Le droit international a beaucoup moins à se préoccuper de cette origine que de savoir quand un État devient souverain ; or cette question se résout pratiquement avec beaucoup de facilité. La souveraineté commence au moment même où la société dont elle est l'organe prend naissance, en d'autres termes dès qu'une société s'est constituée avec un organe suprême de droit, c'est-à-dire avec un gouvernement, et s'est séparée d'une autre société dans laquelle elle se trouvait comme englobée ou confondue. Ce principe s'applique à la fois à la souveraineté intérieure et à la souveraineté extérieure des États, avec cette seule différence que la souveraineté intérieure existe *de plano* et n'a pas besoin d'être sanctionnée par

* Heffter, § 243, pp. 454 et seq.; Vergé, *Précis de Martens*, § 89; Lawrence, *Elem.*. by Wheaton, note 36; Pradier-Fodéré, *Vattel*, liv. 1, ch. 8. § 99, pp. 287, 288; Ott, *Klüber*, § 150, note *a*; Œchelhauser, *Der Zollverein*; Œchelhauser, *Die verfassung*: Richelot, *L'association*; Faugère, *Le Zollverein*; Coquelin et Guillaumin, *Diction*.. art. *Zollverein*; Block, *Dict*., art. *Zollverein*.

la reconnaissance des autres États. Ainsi, par exemple, la souveraineté intérieure des États-Unis de l'Amérique du nord existe depuis le jour de la proclamation solennelle de leur indépendance, c'est-à-dire depuis le 4 juillet 1776 : la cour suprême de Washington l'a elle-même déclaré en 1808, en disant qu'à partir de cette date les États composant l'union fédérale avaient conquis le droit souverain et illimité de légiférer à l'intérieur de leurs frontières, et que l'exercice de cette souveraineté était absolument indépendant de la reconnaissance, qui n'en fut faite par le roi d'Angleterre que dans le traité de 1782.

Mais si l'État exerce la souveraineté intérieure à partir du moment de sa constitution, il n'en est pas de même à l'égard de sa souveraineté extérieure ; celle-ci doit être sanctionnée par les autres États, et jusque là l'État nouveau ne fait pas partie de la grande société légale des nations. Chaque État reste sans doute libre de reconnaître ou de ne pas reconnaître l'État nouveau qui vient à se former ; mais il est, dans tous les cas, obligé de subir les conséquences de la détermination à laquelle il s'arrête*.

§ 80. Les États ne sont pas éternels. Ils naissent, se développent et périssent, comme les particuliers. Sous ce rapport ce ne sont que de grandes individualités, auxquelles s'appliquent également les lois générales de l'existence. L'État subsiste aussi longtemps qu'il conserve et a le pouvoir de conserver son caractère de corps politique indépendant. Son identité n'est donc assujettie ni aux changements ni aux altérations intérieures qu'éprouvent ses institutions. Identité d'un État.

Dans sa sphère interne, dans ses relations de droit public, l'État peut subir des transformations infinies : c'est ce qui fait dire que par rapport aux membres qui constituent la société l'État est variable, mais que par rapport à la société elle-même il est permanent. Pour que l'État se modifie ou que son identité extérieure change, il est indispensable que la société éprouve dans sa manière d'être un changement fondamental et de nature à altérer non seulement les conditions de la société qui le subit, mais encore celles de l'État lui-même. Ajoutons qu'en général les changements et les altérations intérieures d'un État n'ont pas une influence décisive sur sa considération internationale, ne l'exemptent

* Wheaton, *Elém.*, liv. I, ch. 2, § 6; Klüber, *Droit*, § 23; Heffter, § 23; Halleck, ch. 3, § 18; Réal, *Science*, t. IV, ch. 2, sect. 5, §§ 29-31; Lawrence, *Com.*, liv. I, ch. 2, § 6.

d'aucune obligation, ni ne le privent d'aucun de ses droits dans la sphère de ses relations extérieures *.

Guerre civile. — Ses effets sur la souveraineté d'un État.

§ 81. Mais si ces principes généraux sont rigoureusement vrais dans leur application à un état de choses normal, en peut-on dire autant du cas de guerre civile, et ne convient-il pas alors de faire fléchir la règle posée ?

Faut-il considérer l'État victime de scissions intérieures comme partagé en deux États distincts, et déduire de cette séparation toutes les conséquences logiques qu'elle entraîne ?

Un État étranger peut-il prendre parti en faveur de l'un des contendants ?

Quand y a-t-il lieu de proclamer et de reconnaître la qualité de belligérants ?

Telles sont les graves questions de droit international que soulève l'explosion d'une guerre civile, et auxquelles les publicistes ont donné des solutions théoriques et pratiques fort diverses, suivant les circonstances et le point de vue politique qui ont influencé leurs opinions.

Grotius pose en principe qu'une nation victime de la guerre civile doit être considérée, après un certain temps, comme formant deux nations. Dans le même ordre d'idées, Vattel soutient que lorsqu'un peuple est livré à la guerre civile, les autres nations ont la faculté de prêter assistance à celui des combattants qu'elles jugent avoir le droit de son côté ; toutefois, reconnaissant sans doute les dangers et les inconvénients de cette doctrine, il s'empresse d'ajouter qu'on ne doit pourtant pas abuser de ce principe pour allumer ou entretenir la guerre civile dans un autre pays, et, après avoir rappelé comme correctif un certain nombre d'antécédents historiques, il termine en disant :

« Pour ce qui est de ces monstres qui, sous le titre de souverains, se rendent les fléaux et l'horreur de l'humanité, ce sont des bêtes féroces, dont tout homme de cœur peut avec justice purger la terre. Toute l'antiquité a loué Hercule de ce qu'il délivra le monde d'un Antée, d'un Burisis, d'un Diomède. »

Pinheiro Ferreira repousse ces conclusions en s'appuyant sur

* Heffter, §§ 23, 24 ; Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 2, § 7 ; Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 9, § 3 ; Phillimore, *Com.*, vol. I, § 126 ; Rutherforth, *Institutes*, b. 2, ch. 10, §§ 12-14 ; Puffendorf, *De jure*, lib. 8, cap. 12, § 7 ; Halleck, ch. 3, § 19 ; Bello, pte. 1, cap. 1, § 8 ; Wildman, p. 68 ; Merlin, *Répertoire*, v. *Souveraineté ;* Pradier-Fodéré, *Grotius*, t. II, p. 91 ; Lawrence, *Com.*, pte. 1, ch. 2, § 7.

l'indépendance des nations, sur la souveraineté des États et sur les facilités que la doctrine d'intervention donne aux gouvernements pour commettre ou pour perpétuer des abus.

Wheaton reproduit littéralement la doctrine de Vattel ; mais il fait remarquer que toutes les fois qu'un État étranger se met du côté de l'une des parties en lutte, il s'en déclare nécessairement l'allié, et qu'à ce titre, devenant forcément l'ennemi de l'autre, puisque le droit des gens n'établit aucune différence entre une guerre juste et une guerre injuste, l'État intervenant assume tous les droits comme toutes les conséquences de la guerre.

Halleck, au contraire, combat la doctrine de Vattel, qu'il trouve en opposition directe avec tout ce que le même auteur a écrit sur l'intervention d'un État dans les affaires intérieures d'un autre État. « Si un État étranger, dit-il, a le droit de prendre part aux guerres civiles d'un autre État, il n'y a plus de limite au droit d'intervention. »

S'attachant à réfuter plus en détail ce qui sert de base aux principes posés par Grotius et développés par Vattel, Halleck montre que les partis opposés au sein d'un État livré à la guerre civile peuvent avoir des titres égaux aux droits de la guerre, et par suite à leur reconnaissance comme belligérants par les États étrangers qui veulent rester neutres dans la question. Or cette reconnaissance de la qualité de belligérants suppose bien l'existence de certains droits, tels que ceux de blocus, de siége, etc. ; mais elle n'implique pas comme conséquence forcée que les deux factions ennemies constituent deux États séparés et distincts. Même en faisant cette supposition, continue le même auteur, on ne sera jamais fondé à prétendre qu'une puissance étrangère ait le droit absolu de donner assistance à la fraction dont elle pourra considérer la cause comme juste ; en effet, raisonner ainsi équivaut à dire que cette même puissance peut se constituer juge de la justice ou de l'injustice de la guerre, ce qui est contraire au droit international, lequel, en principe, regarde toute guerre comme juste à l'égard des deux belligérants.

Halleck n'admet pas davantage que la justice ou l'injustice d'une guerre soit une raison suffisante pour légitimer l'intervention d'un État étranger.

§ 82. Pour résoudre complètement cette délicate question, qui présente de si sérieuses difficultés pratiques, il faut la rapprocher de celle de la reconnaissance comme belligérants des partis qui

Reconnaissance des belligérants dans les cas de guerre civile.

luttent l'un contre l'autre dans l'intérieur d'un pays. En examinant théoriquement cette dernière question, on se demande sur quoi peut se fonder cette reconnaissance. Le seul motif vraiment rationnel et légitime pour qu'un État attribue le caractère de belligérant aux factions d'un autre État, c'est que la lutte de ces factions compromet les droits et les intérêts du gouvernement étranger, qui, par la reconnaissance du titre de belligérant, définit la position qu'il entend assumer à l'égard des combattants. Or, à ce point de vue, on peut dire que les États séparés par de grandes distances de celui que déchirent des discordes intestines n'ont en général aucun intérêt à prêter leur appui moral aux partis adverses et à leur reconnaître un caractère qui ne pourrait que les encourager dans leur lutte.

Il n'en est pas tout à fait de même lorsqu'il s'agit d'une nation essentiellement maritime ; l'importance des intérêts commerciaux, la sûreté et la protection des particuliers peuvent obliger les autres nations, même celles qui sont les plus éloignées, à se prononcer sur le caractère de la lutte engagée. Dès qu'ils sont reconnus comme belligérants, les deux partis en cause acquièrent au même titre le droit d'armer des croiseurs et de faire visiter, arrêter et juger par leurs cours de prises les navires marchands étrangers ; mais, pour être légitime et ne pas entraîner l'assimilation à des actes de piraterie, l'exercice de ce droit de visite est forcément subordonné à la reconnaissance préalable de la qualité de belligérant.

Guerre civile aux États-Unis. — Discussion entre M. Adams et lord Russell au sujet des droits de belligérants reconnus par le gouvernement anglais en faveur des rebelles.

§ 83. La question que nous venons d'aborder a été très-longuement et très-savamment débattue dans la correspondance suivie entre M. Adams, ministre des États-Unis à Londres, et lord John Russell, alors chef du *Foreign office*, à l'occasion de la conduite tenue par l'Angleterre lors de la formidable insurrection qui de 1861 à 1864 a failli compromettre l'existence des États-Unis de l'Amérique du Nord. M. Adams soutenait que la reconnaissance des États confédérés du Sud comme belligérants par le cabinet de Londres, de concert avec celui de Paris, était un acte sans précédent dans l'histoire du droit international et la conséquence d'une coupable précipitation de la part du gouvernement anglais. Lorsqu'une insurrection, disait-il, éclate contre un gouvernement constitué légitimement, les gouvernements étrangers qui veulent continuer d'entretenir avec lui des relations pacifiques, des rapports de bonne harmonie et d'intimité, sont tenus de s'abstenir avec soin de

toute mesure propre à exercer une influence quelconque sur la situation du pays dont la tranquillité intérieure est troublée ; cependant, si après un temps moral suffisant on voit que la lutte se prolonge et n'offre nulle perspective d'une fin prochaine, alors, surtout quand il s'agit de nations maritimes, la nécessité de la reconnaissance des combattants comme belligérants se justifie d'elle-même, et personne n'est fondé à la blâmer. Ces principes reçurent l'approbation de lord Russell, qui, dans sa réponse au cabinet de Washington, s'efforça seulement de justifier la conduite du gouvernement de la reine, en faisant valoir la force des circonstances, l'urgence de l'affaire et la nécessité d'éclaircir une position dans laquelle étaient engagés les plus sérieux intérêts de l'Angleterre (1).

A nos yeux, le précédent historique que nous venons d'emprunter à deux puissances de premier ordre résout pratiquement de la manière la plus précise et la plus satisfaisante la question de la déclaration et de la reconnaissance du titre de belligérant.

En combinant avec la doctrine énoncée par Wheaton l'opinion formulée par M. Adams et adoptée en principe par lord Russell relativement aux belligérants, il est facile de dégager la solution que réclame la question de guerre civile.

Cas dans lesquels les luttes civiles n'ont pas un caractère international.

§ 84. Il est tout d'abord évident qu'un État déchiré par la guerre civile ou *mixte*, ainsi que Grotius la nomme, ne peut *ipso facto* être considéré comme formant deux États distincts ; pour en arriver là, il faut que la persistance de la lutte, l'égalité des éléments qui s'y trouvent engagés et l'impossibilité de déterminer son issue aient pris un caractère tel que les tiers soient pleinement autorisés à accepter comme réalisée une séparation qui n'a pas encore reçu la consécration définitive et irrévocable du fait accompli. D'un autre côté, comme nous avons déjà eu occasion de l'établir, un État est, dès le moment de sa constitution, souverain dans ses relations intérieures, et n'a besoin de la reconnaissance des autres États que pour l'exercice des droits qui correspondent à la souveraineté extérieure. Une des conséquences de ce principe, c'est que les luttes civiles qui n'appartiennent pas au domaine international ne sauraient à aucun titre, et par cela seul qu'elles ont surgi, priver cet État des prérogatives de son identité et de son

(1) Correspondance diplomatique entre M. Adams et lord Russell, commencée le 7 avril 1861 et close le 18 septembre de la même année.

unité. Les factions, comme les troubles et les guerres intérieures qu'elles suscitent, naissent et meurent dans le sein même de l'État qui les subit : leurs effets, quelque lamentables qu'ils soient presque toujours, doivent demeurer comme cachés et étrangers à la vue aussi bien qu'à l'action des autres nations.

Les étrangers établis dans un pays en proie à la guerre civile, et auxquels cet état de choses a occasionné des préjudices, n'ont eux-mêmes aucun droit à des indemnités, à moins qu'il ne soit positivement établi que le gouvernement territorial avait le moyen de les protéger et qu'il a négligé d'en user pour les mettre à l'abri de tout dommage. Ces principes ont dans plus d'une circonstance été reconnus explicitement par les gouvernements d'Europe et d'Amérique (1) *.

En résumé, l'opinion de Wheaton : qu'un État, par le fait de son intervention dans une guerre civile en faveur de l'un des contendants, se place dans une position d'hostilité à l'égard de l'autre, est fondée en droit, en tant qu'il s'agit du cas de véritable guerre se produisant dans les conditions générales que nous avons signalées plus haut.

De même Halleck a raison de soutenir qu'en dehors des circonstances toutes spéciales qui pourraient justifier les conclusions de Vattel, l'État victime de troubles et de déchirements intérieurs ne saurait *ipso facto* être considéré comme formant deux États distincts et séparés. Enfin, s'il est vrai que la reconnaissance et la déclaration du caractère de belligérant faites par un État étranger constituent comme le premier pas cette espèce de considération publique que le droit international rattache à l'état de guerre, il faut bien admettre aussi avec M. Adams : d'une part, que cette reconnaissance est subordonnée en principe aux conditions particulières dont l'absence justifie le reproche de précipitation ou d'imprudence ; d'autre part, que l'intervention, soit en faveur des factions qui troublent un État, soit en faveur du gouvernement légitime de ce même État, peut devenir un fait de

(1) Voyez le livre VI, *Devoirs mutuels des États*.

* Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 25, § 8; Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 4, § 56; Wheaton, *Elém.*, pte. 1, ch. 2, § 7; Kent, *Com.*, vol. I, §§ 23 et seq.; Twiss, *Peace*, § 21; Rutherforth, *Institutes*, b. 2, ch. 9; Puffendorf, *De jure*, lib. 8, cap. 6, § 14; Bynkershoek, *Quæst.*, lib. 2, cap. 3; Wildman, vol. I, pp. 51, 57, 58; Halleck, ch. 3, § 20; Martens, *Précis*, §§ 79-82; Lawrence, *Com.*, pte. 1, ch. 2, § 7; Pinheiro Ferreira, *Cours*, t. II, pp. 5 et seq.; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, note 16; Dana, *Elem.*, by Wheaton, note 15.

partialité notoire et une violation de la souveraineté intérieure des nations.

§ 85. La souveraineté extérieure d'un État s'altère par la séparation d'une province ou d'une colonie ; toutefois cette séparation ne peut être regardée comme effective que lorsqu'elle a été reconnue par les autres États. Ce cas est régi par les mêmes principes généraux que ceux que le droit international a établis pour la reconnaissance de la souveraineté extérieure des nations. Tant que la lutte subsiste entre la nation et l'une de ses provinces ou de ses colonies, les autres États doivent observer une stricte neutralité ; mais, comme nous l'avons déjà vu, si la guerre se prolonge, ou si, après avoir épuisé toutes ses ressources, la nation est impuissante à prolonger sa résistance, les autres nations ont le droit incontestable, soit de reconnaître l'indépendance du nouvel État, dont l'existence de fait ne soulève plus de doute, soit de prendre parti en sa faveur et de conclure avec lui des traités d'amitié et de commerce.

Reconnaissance de l'indépendance.

§ 86. La reconnaissance par la France de l'indépendance des États-Unis d'Amérique fut envisagée par le gouvernement anglais comme un acte d'injuste agression, parce que cette reconnaissance était accompagnée de secours et d'une assistance effective prêtée secrètement aux insurgés. Il faut bien admettre que cette conduite du gouvernement français fournissait un juste sujet de plainte, et que si le cabinet de Versailles s'était renfermé dans une attitude de stricte neutralité, ni le traité de commerce qu'il conclut en 1778 avec les États-Unis, ni même son traité d'alliance éventuelle n'auraient été des motifs suffisants pour autoriser une déclaration de guerre de la part du gouvernement anglais. Tous les publicistes sont en effet d'accord pour proclamer que lorsqu'une colonie se soulève contre la mère patrie, lorsqu'après avoir soutenu et opéré sa séparation par les armes elle est parvenue à créer et à établir son gouvernement, enfin lorsqu'elle se présente au monde comme État constitué, la reconnaissance formelle de son indépendance par un pays étranger ne peut motiver ni plainte, ni réclamation de la part du gouvernement auquel cette colonie appartenait antérieurement.

Reconnaissance de l'indépendance des États-Unis par la France;

§ 87. L'Espagne a laissé passer soixante-dix ans avant de suivre l'exemple donné par l'Europe entière, par l'Autriche elle-même, de reconnaître solennellement l'indépendance des Pays-Bas.

des Pays-Bas ;

§ 88. Elle agit de même à l'égard du Portugal, qui s'était sou-

du Portugal ;

levé contre elle au milieu du XVIIe siècle et dont l'indépendance, existant en fait dès cette époque, ne fut reconnue par la cour de Madrid que vers la fin de ce siècle, suivant le traité de Lisbonne de 1688. On sait que bien avant cette date l'Angleterre, se fondant sur la nécessité de protéger le commerce et les intérêts de ses sujets, avait conclu avec le Portugal un traité par lequel elle reconnaissait la maison de Bragance comme souveraine légitime de ce royaume.

de la république française;

§ 89. Les causes qui retardèrent pendant si longtemps la reconnaissance de la république française de 1792 sont bien connues : c'était d'un côté l'incertitude de l'avenir, de l'autre le caractère de certains actes révolutionnaires et l'influence que ces actes semblaient devoir exercer sur les États limitrophes, enfin le refus persistant de l'Angleterre d'entrer en relations avec le premier consul. A une époque plus rapprochée de nous, tous les États de l'Europe et de l'Amérique ont reconnu les gouvernements issus des révolutions de 1830 et de 1848, l'Empire inauguré en 1852, et, en dernier lieu, la République proclamée le 4 septembre 1870. Rappelons incidemment ici que le refus obstiné des cours de France et d'Espagne de reconnaître la république d'Angleterre, avec laquelle toutes les autres puissances n'avaient pourtant pas hésité à traiter, fut considéré par le gouvernement de Cromwell comme un acte d'hostilité, dont il se vengea en formant une alliance qui aida puissamment la Hollande et l'Allemagne à poursuivre la guerre contre Louis XIV.

de la Grèce;

§ 90. L'indépendance de la Grèce, préparée dans une série de conférences tenues à Londres de 1828 à 1832, fut diplomatiquement consacrée entre l'Angleterre, la France, la Russie et la Turquie par le traité conclu à Constantinople le 23 juillet 1832, et finalement reconnue dans les formes ordinaires par toutes les autres puissances.

de la Belgique;

§ 91. L'indépendance de la Belgique a été proclamée en 1830 sans l'aveu de la Hollande ; quoique la séparation de ces deux pays eût été amenée par une intervention étrangère, la question de sa reconnaissance n'en a pas moins été résolue d'une manière claire et concluante par les actes de la conférence de Londres et par les traités du 15 novembre 1831 et du 19 avril 1839.

des États hispano-américains. Doctrine de Canning.

§ 92. L'indépendance des colonies sud-américaines fut tout d'abord reconnue par les États-Unis d'Amérique, et plus tard seulement par l'Angleterre. Ces deux puissances fondèrent cet acte de leur part sur la persistance de la lutte de ces colonies, sur la sé-

paration de fait que l'Océan établissait entre elles et la métropole, et sur l'impossibilité matérielle pour l'Espagne de prolonger la guerre avec la moindre apparence de succès.

Le cabinet de Madrid ayant tout spécialement réclamé, par l'organe de son représentant à Londres, contre la reconnaissance de l'indépendance des provinces du Rio de la Plata, M. Canning répondit le 25 mars 1825 par une dépêche dans laquelle sont posés les principes suivants : « Toutes les nations sont réciproquement responsables, c'est-à-dire obligées de remplir les devoirs que la nature a imposés aux peuples dans leurs relations mutuelles, et d'indemniser les personnes auxquelles leurs sujets auraient occasionné des dommages ou des préjudices. Cependant une métropole ne peut être responsable d'actes qu'il n'est en son pouvoir ni de diriger ni de réprimer. Faudra-t-il pour cela que les habitants des pays dont l'indépendance est établie de fait ne soient point responsables de leur conduite à l'égard des autres États, ou devront-ils être traités comme des bandits ou des pirates? La première de ces suppositions est absurde; la seconde est monstrueuse et ne saurait s'appliquer pendant un temps indéfini à une portion considérable du genre humain. Il n'y a donc d'autre ressource que de reconnaître l'existence de ces nations nouvelles, et d'étendre ainsi à leur profit la sphère des droits et des obligations que les peuples sont tenus de respecter mutuellement et qu'ils ont le droit d'exiger réciproquement les uns des autres. »

§ 93. L'histoire de la reconnaissance de ces mêmes colonies par les États-Unis d'Amérique n'est pas moins digne d'attention, en ce que les principes généraux qui lui servirent de base constituent un précédent d'une valeur incalculable.

Bases sur lesquelles les États-Unis appuyèrent la reconnaissance des républiques hispano-américaines;

En 1818 M. Clay proposa au congrès de Washington de confier à une sorte d'ambassade la mission de témoigner les sympathies des États-Unis aux peuples des anciennes colonies hispano-américaines et de leur prouver le désir qui animait la fédération de nouer avec eux des relations d'amitié. La proposition de M. Clay fut repoussée par 115 voix contre 45 ; les principaux motifs allégués par l'opposition consistaient dans la situation si incertaine encore des provinces insurgées et dans la continuation de la guerre poursuivie par leur métropole. Dans son message de la même année, le président Monroe se rallia à la politique du congrès et n'hésita pas à féliciter le pays d'avoir su garder une neutralité absolue dans cette question; mais dans son message du mois de décembre

1819, après avoir rappelé la ligne de conduite adoptée par le gouvernement fédéral, M. Monroe faisait déjà observer que Buenos Aires continuait de défendre avec énergie son indépendance, qu'elle avait proclamée en 1816 et qui existait de fait depuis 1810; qu'il en était de même des provinces septentrionales du Rio de la Plata, du Chili et du Vénézuéla; mais il ne se bornait pas à consigner ces faits : en déduisant la conséquence logique, il déclarait que la souveraineté de fait dont les colonies espagnoles, plus particulièrement Buenos Aires, jouissaient depuis un long espace de temps, en dépit des efforts de l'Espagne, constituait un titre incontestable à la considération des autres nations; qu'on pouvait présumer que l'impuissance de l'Espagne à recouvrer ses possessions coloniales devenant de plus en plus évidente, le gouvernement espagnol finirait lui-même par renoncer à prolonger la guerre, et que l'opinion des États neutres ne manquerait pas d'avoir une certaine influence pour l'amener à cette détermination. Le président terminait son message en proposant de réviser les lois sur la neutralité de manière à en étendre la portée et à en rendre l'application plus rigoureuse. En 1820 il reproduisit les mêmes déclarations et proclama que la politique invariablement suivie par le gouvernement des États-Unis dans la question des anciennes colonies de l'Amérique du Sud avait été d'amener l'Espagne, par des moyens amiables, à reconnaître ces colonies comme indépendantes. Cependant l'opinion publique aux États-Unis se prononçait déjà si fortement en faveur d'une reconnaissance immédiate qu'en 1821, M. Clay, dont la proposition à ce sujet avait échoué dans le congrès de 1818, en présenta une nouvelle, conçue dans les termes les plus explicites et les plus concluants, laquelle fut accueillie favorablement par la Chambre des représentants, mais rejetée par le Sénat. M. Monroe, dans son message du mois de mars, conseilla encore la politique de neutralité, en exprimant l'espoir que le changement de gouvernement survenu en Espagne aurait pour résultat une solution prompte et satisfaisante de la question. Dans un autre message de la même année, il exposa qu'il était évident que l'Espagne ne parviendrait jamais à soumettre ses colonies, et que celles-ci, de leur côté, ne transigeraient à aucun prix sans la reconnaissance préalable de leur indépendance. Cette déclaration de la plus haute importance, qui établissait dorénavant d'une manière fixe l'attitude des États-Unis dans la question de l'Espagne et de ses colonies, fut en quelque sorte la base de la décision prise par

le congrès fédéral dans sa célèbre séance de janvier 1822, dans laquelle le congrès, d'accord avec le président Monroe, reconnut, par un vote presque unanime, l'indépendance du Mexique et des autres colonies espagnoles de l'Amérique du Sud. Peu de temps après le gouvernement des États-Unis accrédita des agents diplomatiques auprès des gouvernements des nouveaux États.

§ 94. Les mêmes principes furent appliqués par le gouvernement des États-Unis relativement au Texas. Le congrès de 1836 décida que l'indépendance de ce pays serait reconnue par les États-Unis dès que le gouvernement fédéral se serait procuré les données nécessaires pour apprécier si cette province était à même de remplir les obligations et d'exercer les droits d'un État indépendant. du Texas.

La même année, le président Jackson, dans un message spécial qu'il adressa à ce sujet au congrès, disait que la reconnaissance de l'indépendance d'un État nouveau, qui avait droit de figurer dans la grande famille des nations, avait toujours été une question délicate, impliquant une grave responsabilité, mais que cette responsabilité était plus grande encore lorsqu'il s'agissait d'un État qui avait fait partie intégrante d'un autre État dont il s'était séparé violemment. « Dans ce cas, ajouta-t-il, si la reconnaissance prématurée de l'indépendance ne peut être considérée absolument comme une cause légitime de guerre, tout au moins est-on fondé à y voir un acte d'hostilité envers l'une des parties belligérantes. » Finalement l'indépendance du Texas fut reconnue en 1837 par les États-Unis, et en 1840 par l'Angleterre et la France.

Au milieu des circonstances analogues qui se sont produites dans le Nouveau Monde, la Confédération de l'Amérique du Nord a obéi, en général, aux préceptes d'une sage prudence, et n'a reconnu les États nouveaux qui se sont séparés d'une métropole ou d'une patrie commune que lorsque les États ont pu vivre indépendants, lorsque tout danger avait disparu pour eux de retomber sous une domination étrangère. Tels sont du moins les principes qui ont guidé le cabinet de Washington, quand il a reconnu l'indépendance séparée de la Nouvelle Grenade, du Vénézuéla et de l'Équateur, membres détachés de l'ancienne république de la Colombie.

§ 95. Un autre précédent à rappeler à propos de la question qui nous occupe, c'est la conduite tenue par les mêmes États-Unis nord-américains à propos du soulèvement de la Hongrie en 1849. Ce pays était parvenu à constituer un gouvernement complètement 1849. Insurrection de la Hongrie.

organisé et à disposer d'une armée assez puissante pour lutter victorieusement pendant quelque temps contre toutes les forces réunies de l'Autriche. Des agents hongrois se rendirent aux États-Unis pour demander au gouvernement fédéral la reconnaissance formelle de l'indépendance de la Hongrie. Le cabinet de Washington, ne voulant pas agir précipitamment en de si graves conjonctures, chargea un agent diplomatique, M. Mann, d'aller sur les lieux s'éclairer sur la situation actuelle et l'avenir de la Hongrie. M. Mann remplit sa mission et rendit compte de son résultat au gouvernement fédéral, qu'il dissuada d'accéder à la demande de reconnaissance. Le rôle d'abstention dans lequel se tinrent les États-Unis, à l'exemple de toutes les grandes puissances européennes, était d'autant plus sage que peu de temps après l'insurrection hongroise était complètement étouffée par suite du concours que les armées russes prêtèrent à l'Autriche *.

A quel pouvoir appartient la reconnaissance de l'indépendance d'une colonie ou d'une province?

§ 96. L'acte destiné à reconnaître l'indépendance d'une colonie ou d'une province rentre exclusivement dans les attributions du pouvoir exécutif de chaque État; les autorités secondaires sont, comme les particuliers, absolument incompétentes pour consacrer une semblable reconnaissance. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que l'acte en lui-même a pour but d'établir une nouvelle relation de droit international à l'égard d'un nouvel État, et que l'établissement de cette relation appartient au pouvoir suprême des nations. Par une conséquence forcée, et tant que le nouvel État n'a pas été reconnu, soit par un État étranger, soit par le gouvernement du pays dont il faisait précédemment partie, les tribunaux et les sujets des autres États sont tenus d'admettre que l'ancien ordre de choses n'a pas cessé de subsister légalement **.

Effets produits par un changement fondamental dans les relations internationales d'un État.

§ 97. Tout changement fondamental qu'un État éprouve dans sa manière d'être affecte également ses relations internationales. Ces effets peuvent porter soit sur les traités de commerce ou d'alliance, soit sur les dettes d'État, soit sur ce qui touche au do-

* Wheaton, *Elém.*, pte. 1, ch. 2, § 10; Kent, *Com.*, vol, I, § 25; Twiss, *Peace*, § 29; Vattel, *Le droit*, liv. 4, §§ 14, 68; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 13 et seq.; Wildman, vol. I, p. 57; Puffendorf, *De jure*, lib. 8, cap. 12, § 3; Bynkersoek, *Quæst.*, lib. 2, cap. 3; Wicquefort, t. I, pp. 40, 57, 58; Martens, *Précis*, § 80; Halleck, ch. 3, § 21; Garden, *Traité*, t. I, pp 268 et seq.; Pinheiro Ferreira, *Cours*, t. II, pp. 7, 8; Lawrence, *Com.*, pte. 1, ch. 2, § 10; Pinheiro Ferreira, *Vattel*, liv. 4, 14; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, notes 18, 19; Dana, *Elem.*, by Wheaton, note 16.

** Wheaton, *Elém.*, pte. 1, ch. 2, § 10; Lawrence, *Com.*, pte. 1, ch. 2, § 10; Halleck, ch 3, § 22; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, note 19.

maine public et aux droits de propriété privée, soit enfin sur les dommages et les préjudices causés au gouvernement ou aux sujets d'un autre État. Nous allons traiter successivement et séparément chacune de ces conséquences des grandes transformations politiques d'un pays *.

Effets produits sur les traités.

§ 98. Vattel admet la division des traités en traités réels et en traités personnels. Si l'on prend cette base pour point de départ, il est évident qu'un changement fondamental dans la manière d'être d'un État peut annuler les traités réels, de même que les traités personnels expirent par la mort des contractants. A nos yeux, pourtant, cette division, dans l'état actuel des relations internationales, ne repose pas sur un principe vraiment rationnel.

Malgré cela, on doit admettre qu'il peut subvenir dans la constitution des États, dans la dynastie régnante ou dans la personne du souverain, certains changements qui aient pour effet d'annuler les traités conclus par l'État avec les autres nations. L'obligation qui résulte des traités se fonde sur le contrat même et sur les relations mutuelles des parties contractantes, et nul doute que le changement apporté dans ces relations n'influe nécessairement sur l'accomplissement de cette obligation ; du moment donc que ces relations cessent, les effets du traité cessent aussi.

Mais il y a d'autres transformations ou changements fondamentaux dans la manière d'être d'un État qui comportent le maintien et l'accomplissement rigoureux des engagements conventionnels antérieurs. Ainsi, lorsque le Texas eut décidé son annexion aux États-Unis, la France et l'Angleterre étaient fondées à déclarer que cette détermination ne pouvait dispenser le nouvel État agrégé à la fédération du nord de l'Amérique de remplir les engagements financiers et d'observer fidèlement les traités commerciaux qu'il avait précédemment conclus avec elles.

En résumé, la question de savoir jusqu'à quel point un changement fondamental survenu au sein d'un État invalide ou laisse subsister la force obligatoire de ses engagements antérieurs ne comporte pas de solution absolue ; en cette matière tout dépend des circonstances, de la nature et de la portée des traités, autant

* Wheaton, *Elém.*, pte. 1, ch. 2, § 11; Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 9, § 8; Kent, *Com.*, vol. I, p. 27; Twiss, *Peace*, § 21; Phillimore, *Com.*, vol. I, pte. 2, ch. 7; Rutherforth, *Inst.*, b. 2, ch. 10, § 15; Bykershoek, *Quæst.*, lib. 2, cap. 25; Puffendorf, *De jure*, lib. 8, cap. 12, § 1; Wildman, vol. I, p. 67; Lawrence, *Com.*, pte. 1, ch. 2, § 11; Pradier-Fodéré, *Grotius*, t. II, p. 98.

que du caractère et de la signification véritable et légitime des transformations politiques qui motivent le doute *.

Effets produits sur les dettes publiques.

§ 99. Un peuple libre qui a changé sa forme de gouvernement ne s'est pas exempté par ce fait seul de l'obligation de payer ses dettes antérieures. En effet, le peuple étant resté le même, la charge de pourvoir aux dettes publiques contractées au nom de la nation tout entière et par des agents suffisamment autorisés incombe de plein droit au gouvernement, quelle que soit sa forme ou sa dénomination. Or, par cela même qu'il a concentré entre ses mains et absorbé le domaine de l'État, le nouveau gouvernement recueille à la fois, avec l'héritage de celui qui l'a précédé, le bénéfice de ses droits fiscaux et l'obligation d'acquitter religieusement les emprunts, les dettes et les autres charges analogues placées sous la garantie de la foi publique. Tels sont, au surplus, les principes qui ont été invariablement observés dans toutes les annexions et les incorporations modernes de territoires et de nationalités. Ainsi, notamment, lors de l'annexion du Texas, le gouvernement des États-Unis se fit céder le droit d'établir et de percevoir les impôts ; mais il réserva expressément au nouvel État, par une des clauses de l'acte de réunion, la propriété de toutes les terres publiques affectées à la garantie de la dette texienne.

Quelque temps après, les États-Unis s'étant rendus acquéreurs, pour la somme de 10 millions de dollars (50 millions de francs), d'une partie de ces terres, il fut convenu que la moitié de ce prix d'achat resterait déposée à la trésorerie de Washington jusqu'au remboursement intégral des porteurs des bons du Texas ; cette espèce de fonds de garantie fut même porté en dernier lieu aux trois quarts de la somme stipulée, c'est-à-dire à 7 millions et demi de dollars.

Entre les nations d'Europe, la question des dettes publiques dans le cas de changement de nationalité ou de gouvernement a presque toujours été résolue par des clauses conventionnelles et

* Wheaton, *Elém.*, pte. 1, ch. 2, § 11 ; Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 12, §§ 183-197; Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 14, § 10 ; ch. 16, § 16; Wolff, *Jus*, §§ 414, 416 ; Kent, *Com.*, vol. I, pp. 26, 27 ; Phillimore, *Com.*, vol. I, pte. 2, ch. 7, §§ 128-135 ; Twiss, *Peace*, § 22; Martens, *Précis*, § 61; Tindall, *Essay*, p. 14; Neyron, *De vi ;* Mably, t. I, pp. 111, 112; Bélime, t. I, pp. 306-308; Hautefeuille, *Des droits*, t. I, pp. 9 et seq.; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 181, 182 ; Pinheiro Ferreira, *Précis de Martens*, § 61 ; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, note 20; Dana, *Elem.*, by Wheaton, note 17 ; Pradier-Fodéré, *Grotius*, t. II, p. 229 ; Lawrence, *Com.*, pte. 1, ch. 2, § 11 ; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. II, pp. 187 et seq.

d'après le principe de l'obligation pour le nouvel État de conserver à sa charge une portion de la dette contractée par l'ancien, correspondante soit au chiffre de sa population, soit au gage hypothécaire resté entre ses mains. Il suffit de citer les divers traités d'annexion conclus en 1815 ; le traité de 1839, qui a consacré la séparation de la Belgique et de la Hollande ; le traité de Zurich (10 novembre 1859), qui rattachait à la cession de la Lombardie un partage, une véritable liquidation des dettes austro-lombardes ; le traité de 1866, en vertu duquel, et toujours sur les mêmes bases financières, la Vénétie a été réunie au royaume d'Italie ; enfin les actes par lesquels, à la suite de la paix de Prague, divers États d'Allemagne ont été annexés à la Prusse *.

§ 100. Au milieu des guerres et des révolutions qui ont bouleversé l'Europe depuis le commencement du siècle, les questions de domanialité et de propriété privée, que font naturellement surgir les conquêtes et les annexions de territoires, les chutes et les restaurations de gouvernements, ont été soulevées sur plus d'un point de l'ancien monde et discutées sous toutes leurs faces. Nous n'avons ni à rechercher ni à apprécier le rôle, tantôt actif et tantôt passif, tantôt juste et tantôt blâmable, que les diverses puissances ont joué dans ces grands drames politiques, qui rentrent dans le domaine de l'histoire de chaque pays ; notre tâche doit se borner ici à examiner sur le terrain de la théorie et de la pratique les conséquences qu'entraînent, au point de vue des propriétés publiques et particulières, les changements fondamentaux qui se produisent au sein d'un État quelconque.

Effets produits sur le domaine et sur la propriété privée.

Le domaine public est en quelque sorte l'État lui-même : il en reflète la personnalité, comme le domaine privé reflète la personnalité de son propriétaire. Le gouvernement qui s'établit dans un État se convertit donc *ipso facto* en propriétaire du domaine public. Cet axiome n'est pas contestable ; mais en est-il de même de la propriété privée ? Quelques gouvernements nés des secousses d'une révolution n'ont pas craint de décréter la confiscation de tous les biens appartenant aux partis vaincus. Dans ce cas, ce fait

* Wheaton, *Elém.*, liv. 1, ch. 2, § 11; Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 9, § 8; Puffendorf, *De jure*, lib. 8, cap. 12, §§ 1-3; Phillimore, *Com.*, vol. I, pte. 2, ch. 7, §§ 136, 137 ; Kent, *Com.*, vol. I, p. 27 ; Wildman, vol. I, p. 68 ; Heffter, § 24 ; Rutherforth, *Inst.*, b. 2, ch. 10; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 300 et seq.; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, note 21 ; Dana, *Elem.*, by Wheaton, note 18; Pradier-Fodéré, *Grotius*, t. II, p. 98; Lawrence, *Com.*, pte. 1, ch. 2, § 11, pp. 211 et seq.

acquiert la valeur du droit, pourvu que la confiscation soit positive et non équivoque. Qu'adviendra-t-il pourtant, si la confiscation décrétée révolutionnairement vient plus tard à être revoquée, si, par exemple, le gouvernement restauré, sans se préoccuper de la lésion des droits acquis à l'ombre d'une situation politique et de la garantie de lois expresses, rétablit les choses dans leur état primitif? Nul doute qu'alors, en vertu des principes du *jus postliminii*, les propriétés particulières confisquées qui n'ont pas été vendues, de même que les portions non aliénées du domaine public, ne reviennent logiquement, nécessairement, à leurs anciens possesseurs et propriétaires. En ce qui concerne la propriété publique ou privée régulièrement et légalement passée en d'autres mains, il est difficile d'appliquer la même règle. Le fait de la révolution a en effet créé sur ce point une espèce de droit, duquel il est impossible de ne pas tenir compte. Et quoique dans la pratique on ait plus d'une fois méconnu le respect des droits acquis, ainsi que cela s'est vu notamment en Espagne du temps de Ferdinand VII, il n'en est pas moins certain que depuis Grotius toutes les nations se sont trouvées d'accord avec les publicistes pour condamner comme contraire à la morale et à la saine justice l'application générale de ces mesures extraordinaires. Nous n'avons pas besoin d'ajouter que quand le domaine public ou les biens particuliers confisqués et vendus ont été acquis par des étrangers, les actes d'achat doivent être respectés, alors même que le gouvernement qui les aurait autorisés viendrait à être considéré comme usurpateur par le souverain légitime. Le produit de la vente des biens confisqués étant habituellement versé dans les coffres du trésor public, le moyen le plus pratique de résoudre ces délicates questions de propriété et de droits acquis est de confirmer toutes les ventes et d'indemniser en même temps les anciens propriétaires aux frais de l'État. C'est à ce système qu'on a eu recours en 1815 relativement aux biens des émigrés français confisqués et vendus pendant la révolution, ainsi qu'aux propriétés domaniales des provinces belges et allemandes qui avaient été aliénées durant leur incorporation à la France. Le principe que consacrèrent sous ce rapport les traités de Paris du 30 mai 1814 et du 20 novembre 1815 fut pleinement confirmé par les résolutions de la diète germanique, et ne souleva de difficultés que pour le domaine public des territoires distincts composant l'ancien royaume de Westphalie : la Prusse reconnut les

aliénations faites; mais l'électeur de Hesse et le duc de Brunswick s'y refusèrent péremptoirement.

En résumé, on peut admettre les principes suivants :

Les actes d'un gouvernement intermédiaire demeurent valables et doivent être reconnus par le gouvernement qui lui succède, si celui-ci a *reconnu* le gouvernement intermédiaire par un traité de paix antérieur ou postérieur, et, à plus forte raison, s'il a accédé à ces actes, à un ou plusieurs de ces actes, soit par un traité conclu avec le gouvernement duquel ils émanent ou avec une tierce puissance (1), soit par une déclaration explicite ou même implicite de sa volonté.

Si les actes du gouvernement intermédiaire ont été conformes aux préceptes de la constitution et de l'administration ancienne et légitime du pays, il est évident que dans ce cas le gouvernement intermédiaire n'a agi que comme l'aurait fait le souverain légitime, et celui-ci, en ne reconnaissant pas ces actes, contreviendrait à la constitution et aux lois qui le dirigeaient avant son empêchement ; il ne peut donc logiquement se refuser à en admettre la validité.

On peut en dire autant de tout acte auquel il n'a point pris part, mais dont la nécessité et l'utilité sont démontrées, quand bien même ils ne seraient pas conformes à la constitution et à l'administration légitimes.

Dans le cas où le gouvernement intermédiaire aurait exigé d'un sujet de l'État ou d'un étranger le paiement d'une dette due à l'État ou une prestation quelconque, en l'obligeant, par exemple, à se soumettre à une obligation conventionnelle, comme le paiement ou la prestation est alors censé avoir tourné au profit de l'État, le souverain légitime ne pourra annuler les engagements formés dans ces circonstances, ou bien il ne pourra le faire qu'en indemnisant la partie contractante du montant qu'elle aura avancé, sauf toutefois son recours contre l'usurpateur.

Il en sera de même lorsqu'il s'agit de fournitures faites au gouvernement intermédiaire et ayant tourné au profit de l'État ; car l'État est tenu d'honneur de payer ce qu'il doit, quelle que soit la personne ou les personnes qui dirigent son gouvernement. Sa responsabilité du paiement deviendrait contestable, s'il y avait eu con-

(1) C'est parce qu'on lui opposa l'acte de reconnaisance du roi de Westphalie que dans l'espèce citée plus haut la Prusse se crut obligée de soutenir et de défendre la validité des aliénations domaniales effectuées dans les territoires qu'elle acquérait par droit de conquête.

cussion, et si les objets acquis ou échangés n'avaient point été employés au service public. Du reste, si l'acquéreur a fait des *améliorations* réelles dans la chose qu'on veut lui faire rendre, il peut exiger d'en être indemnisé.

Cette énumération fixe les règles générales pour résoudre toutes les questions de domanialité et de propriété privée qui peuvent surgir à la suite de changements fondamentaux dans les gouvernements et des transformations politiques d'un pays. S'il n'en a pas toujours été tenu compte dans la pratique, il est permis d'affirmer que ces exceptions n'ont affaibli en rien la valeur et la force des principes qui reposent sur les plus saines notions de justice et d'équité, et auxquels de nombreux traités, ainsi que l'usage invariable des nations les plus civilisées, sont venus ajouter la consécration du droit international *.

Responsabilité d'un gouvernement quant aux actes de violence commis par le gouvernement précédent.

§ 101. La responsabilité des actes de violence commis par un gouvernement, bien qu'illégitime, retombe sur celui qui lui succède, à tel point que le changement même de dynastie ne saurait l'en exempter.

Par les traités de 1814 et de 1815 les puissances alliées ont appliqué ce principe à la France dans toute sa rigueur. Il en a été de même dans le cours des négociations suivies entre les États-Unis, la France, la Hollande et le royaume de Naples pour les prises et les confiscations prononcées en vertu des célèbres décrets publiés par Napoléon I[er] à Berlin et à Milan pendant ses guerres avec la Grande-Bretagne. On sait qu'à ce sujet le principe de responsabilité a définitivement été reconnu par la France en faveur des États-Unis, aux termes du traité de juillet 1831 (1), qui a stipulé à leur profit une indemnité à forfait de 25 millions de francs, et en faveur de l'ancien royaume de Naples, en vertu d'un arrangement spécial sur les confiscations de navires décrétées par le gouvernement de Murat **.

Comment se perd la souveraineté d'un État.

§ 102. Après avoir démontré les effets que le changement fondamental d'un État produit dans la sphère du droit international,

* Wheaton, *Elém.*, pte. 1, ch. 2, § 15; Vattel, *Le droit*, liv. 1, ch. 21, §§ 260, 261; Puffendorf, *De jure*, lib. 8, cap. 12, §§ 1-3; Phillimore, *Com.*, vol. I, pte. 2, ch. 7, § 137, *in fine;* Klüber, *Droit*, §§ 258, 259; Heffter, § 69.

(1) De Clerq, t. IV, p. 111; Elliot, v. I, p. 525; Martens, *Nouv. recueil*, t. X, p. 380.

** Wheaton, *Elém.*, pte. 1, ch. 2, § 11; Klüber, *Droit*, § 259, note *b;* Heffter, § 188; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, note 22; Dana, *Elem.*, by Wheaton, note 19; Lawrence, *Com.*, pte. 1, ch. 2, § 11, pp. 214 et seq.

nous avons maintenant à expliquer comment les États peuvent perdre leur souveraineté.

Il est évident que lorsque deux États se confondent dans une union réelle, constituent un corps politique commun et en quelque sorte une nationalité unique vis-à-vis des autres nations, ce fait seul détruit la souveraineté antérieure et particulière de tous les deux. Il n'en est pas de même lorsqu'un État choisit ou reçoit par succession le chef d'un autre État pour souverain. Il ne perd pas pour cela son existence indépendante ; il n'y a pas, dans ce cas, remplacement d'un État par un autre ; la communauté de souverain forme simplement, comme nous l'avons indiqué précédemment (1), ce qu'on appelle une union personnelle entre deux États, dont chacun conserve sa souveraineté propre, qu'il continue d'exercer à sa guise et souvent d'une manière différente de celle dont l'exerce l'autre État auquel il est lié dans une certaine mesure. Au point de vue international ces États continuent d'être regardés comme des nations différentes, pouvant être représentées par des agents diplomatiques différents.

Nous avons des exemples de ce *modus vivendi* dans l'union personnelle des deux royaumes de Suède et de Norwége, qui ont l'un et l'autre une administration distincte autonome, et dans celle du Luxembourg avec la couronne des Pays-Bas, qui ne représente même pas diplomatiquement le grand-duché à l'étranger, où celui-ci a ses agents particuliers.

Mais l'incorporation pure et simple entraîne absolument les mêmes conséquences que l'union réelle. Ainsi l'ancienne principauté de Galles et les royaumes d'Écosse et d'Irlande ont perdu leur souveraineté en s'incorporant à l'Angleterre, comme la Normandie et d'autres États indépendants ont cessé de conserver la leur par le fait de leur réunion à la France. Il en a été de même des États distincts qu'embrasse aujourd'hui dans son vaste ensemble le nouveau royaume d'Italie, et des sept Provinces Unies, qui, à une autre époque et par leur agrégation aux Pays-Bas autrichiens, ont formé le royaume sur lequel règne aujourd'hui la maison d'Orange.

Quels sont les effets généraux de cette extinction totale de la souveraineté d'un État ? En ce qui concerne les relations de droit public, ces effets sont absolus, c'est-à-dire qu'ils dénouent de plein

(1) Voir § 45, p. 149.

droit et font cesser complètement les liens ainsi que les obligations qui n'avaient d'autre fondement que la souveraineté dont le terme est arrivé. La seule partie de ces relations qui continue de subsister est celle dont l'existence est compatible avec le nouvel ordre de choses, ou dont le maintien fait l'objet d'une stipulation expresse. Quant aux droits et aux relations privés, ils conservent intégralement leur ancienne force obligatoire, parce qu'en principe la disparition d'un État est sans action aucune sur les droits et les devoirs des particuliers*.

Division d'un État en plusieurs États indépendants.

§ 103. La souveraineté d'un État ne s'éteint pas seulement par son incorporation à un autre, et par l'union réelle établie entre deux ou un plus grand nombre d'États différents ; elle se perd encore, et avec des effets absolument semblables, par la division d'un État en plusieurs États distincts et séparés. Dès que cette division est réalisée, l'État cesse d'être ce qu'il était auparavant ; sa souveraineté s'est fractionnée comme son individualité et son caractère : en d'autres termes, le centre commun qui lui servait d'organe et de représentant suprême n'existe plus. La conséquence à tirer de ces principes, qui ont reçu la consécration du droit conventionnel (notamment par le traité de 1839 sur la séparation de la Belgique et de la Hollande) et d'un grand nombre de sentences judiciaires, c'est que les obligations qui pesaient sur l'ancien État sont, à moins de stipulations contraires, transférées *de plano* aux États nouveaux.

Suivant Kent, lorsqu'un État se divise en deux sans régler par des dispositions spéciales le partage des obligations qui pèsent sur lui, la charge en doit être supportée par portions égales.

Story soutient les mêmes principes et dit que la division d'un État ne suppose pas l'annulation des obligations antérieurement contractées.

Posant le cas du partage d'un État en deux ou en plusieurs États nouveaux dont aucun ne doit être considéré comme la continuation de l'ancien, Bluntschli est d'avis que ce dernier doit être regardé comme ayant cessé d'exister, et que les nouveaux États le remplacent en qualité de personnes internationales nouvelles.

* Wheaton, *Elém.*, pte. 1, ch. 2, §§ 8, 9; Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 9, § 6; Phillimore, *Com.*, vol. I, pte. 2, ch. 6, § 125; Puffendorf, *De jure*, lib. 8, cap. 12, § 9; Réal, t. IV, ch. 2, sect. 5, § 32; Heffter, § 24; Rutherforth, *Inst.*, b. 2, ch. 10, §§ 12, 13; Klüber, *Droit*, § 23; Halleck, ch. 3, § 23; Lawrence, *Com.*, pte. 1, ch. 2, §§ 8, 9; Pradier-Fodéré, *Grotius*, t II, p. 95.

En nous ralliant pleinement pour notre part à cette doctrine aussi rationnelle que conforme à la stricte justice, nous devons cependant ajouter ici une dernière réflexion à propos de l'incorporation d'un ou de plusieurs États dans un autre : c'est que les conséquences indirectes de l'incorporation varient suivant que le nouvel ordre de choses constitue une confédération ou un État agrégé sous une souveraineté centrale et unique. Dans le premier cas, les États confédérés sont individuellement tenus de remplir leurs obligations antérieures et d'exécuter par eux-mêmes, directement, les engagements qui sont demeurés propres à chacun d'eux ; dans le second cas, et suivant le caractère et l'étendue des pouvoirs constitutionnels attribués à la nouvelle souveraineté, la responsabilité personnelle des membres de l'État agrégé ou fédéré se trouve dégagée et incombe dès lors tout entière au seul gouvernement central ; pour justifier l'application également dans ce dernier cas du principe consacré pour les confédérations, il ne faudrait rien de moins qu'une réserve expresse, une stipulation formelle en sens contraire, arrêtée de commun accord au moment même où le nouvel État a été institué *.

* Grotius, *Le droit,* liv. 2, ch. 9, § 10 ; Kent, *Com.*, vol. I, p. 27 ; Phillimore, *Com.*, vol. I, § 137 ; Wildman, *Inst.*, vol. I, p. 68 ; Heffter, § 25 ; Halleck, ch. 3, § 27 ; Rutherforth, *Inst.*, b. 2, ch. 10 ; Merlin, *Répertoire*, v. *Souveraineté ;* Bluntschli, *Le droit intern.* liv. II.

LIVRE III

INDÉPENDANCE ET CONSERVATION DES ÉTATS

Indépendance d'un État souverain.

§ 104. Les États possèdent, en vertu de la loi même de leur organisation et de leur souveraineté, une sphère d'action propre, exclusive et particulière à chacun d'eux. Sous ce rapport ils ne dépendent de personne et sont tenus de pourvoir seuls au maintien des droits et à l'observation des devoirs qui servent de base primordiale et nécessaire à toute société libre. La souveraineté absolue implique forcément une complète indépendance ; de là pour les États, en tant que personnalités morales, un premier droit, celui de marcher librement vers l'accomplissement de leurs destinées propres ; et un devoir non moins impérieux, celui de reconnaître et de respecter les droits souverains et l'indépendance absolue des autres États.

Quelques publicistes ont partagé les droits des États en deux grands groupes distincts, et fait reposer cette division d'une part sur le caractère spécial et l'indépendance des nations, d'autre part sur la nature permanente ou passagère de leurs relations internationales.

On a donné à ces deux groupes les dénominations de droits absolus primitifs ou éthiques, et de droits relatifs, conditionnels ou hypothétiques. Les droits absolus sont ceux qui sont inhérents à la vie même de l'État et sans lesquels aucune société ne saurait subsister. Les droits relatifs ou conditionnels sont ceux qui naissent de circonstances particulières, qui sont comme accidentels dans la vie d'un État, et qui ne sont pas absolument nécessaires

à son existence. De ce nombre sont, par exemple, les droits qui dérivent des guerres et ceux qui résultent de relations plus ou moins intimes d'amitié entre les États *.

§ 105. Si les États sont réciproquement indépendants, et cependant, comme êtres moraux, distincts les uns des autres, il faut admettre comme conséquence logique qu'ils ont sans réserve le droit illimité de déterminer et d'organiser leur constitution intérieure. Ainsi c'est une loi générale des nations qu'aucun État ne peut abolir, changer ou établir ce qui constitue le droit public interne d'un autre État, quels que soient d'ailleurs les institutions politiques et le mode de gouvernement qu'il convienne à celui-ci d'adopter et d'organiser. Cette loi, dans sa portée absolue, n'est toutefois applicable qu'au territoire propre et légitime de chaque pays. Supposer qu'une nation soit libre d'opérer dans sa manière d'être des changements de nature à affecter plus ou moins sérieusement la sécurité ou les droits souverains d'une autre nation, et prétendre que ces changements n'engagent en aucun cas sa responsabilité internationale, ce serait aller au delà de la saine raison et violer le principe même que nous avons établi plus haut. En cette matière la limite du droit individuel s'arrête devant le droit collectif ou général d'indépendance réciproque, et tout État qui oserait franchir cette barrière s'exposerait justement à être regardé comme un perturbateur de la paix publique.

Indépendance d'un État quant à la constitution de son gouvernement.

Ce droit, en vertu duquel les nations établissent leur constitution politique et déterminent la forme de leur gouvernement, mais toujours à condition de respecter scrupuleusement l'indépendance des autres peuples, elles l'exercent également dans le choix de leurs organes, de leurs chefs suprêmes.

Dans les dynasties héréditaires, la succession au trône est généralement réglée par les lois constitutionnelles, et c'est exclusivement à la nation qu'appartient le soin de résoudre les questions qui se rattachent à l'exercice du pouvoir souverain.

Dans les États électifs, le choix du chef est également de la compétence exclusive de la nation, qui procède à l'élection conformément aux lois qu'elle s'est données. Pour l'une comme pour l'autre forme de gouvernement, l'intervention d'un État étranger

* Klüber, *Droit*, §§ 36, 45; Vattel, *Le droit*, prélim., § 15; Wheaton, *Elém.*, pte. 2, ch. 1, § 1; Heffter, § 29; Ortolan, *Règles*, liv. 1, ch. 3; Bello, pte. 1, cap. 1, § 7; Rayneval, *Inst.*, t. I, liv. 2, ch. 1; Bluntschli, *Le droit*, § 64; Halleck, ch. 4, § 1; Phillimore, *Com.*, vol. I, pte. 3, ch. 2, § 144; Polson, sect. 5, p. 20.

serait contraire aux principes du droit des gens et ne saurait se justifier à aucun point de vue.

Quant aux confédérations, les changements dans la forme du gouvernement de chacun de leurs membres dépendent, pour leur légitimité, des règles spéciales tracées à cet égard par le pacte fondamental qui les relie entre eux *.

Indépendance d'un État quant à sa législation.

§ 106. La souveraineté absolue d'un État a pour corollaire naturel et forcé l'indépendance dans le domaine législatif et judiciaire. Absolue dans la sphère des relations de droit qui s'établissent entre le gouvernement et ses propres sujets ou citoyens, cette indépendance n'est que relative et limitée sous certains rapports dans leur action sur les sujets ou les citoyens d'un autre État. A l'égard de ces derniers ces relations de droit revêtent un caractère particulier et donnent naissance soit au droit international privé, soit à certaines exceptions consacrées par le droit des gens. C'est notamment ce qui arrive par rapport aux droits que la loi internationale reconnaît en faveur des ministres publics, et aux priviléges qui dérivent de la fiction juridique de l'exterritorialité.

La conséquence générale qui découle directement de l'indépendance du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire reconnue à tous les États souverains, c'est que ceux-ci ont le droit, sans ingérence étrangère d'aucune sorte, de punir comme de récompenser, en d'autres termes de placer sous l'action de leurs lois et de leurs tribunaux les sujets nationaux qui se trouvent dans les limites de leur territoire juridictionnel. Ce principe a une grande importance pratique pour les relations internationales; aussi a-t-il soulevé des questions fort intéressantes **.

Interventions. Définition.

§ 107. Mais si l'indépendance des États et les droits qui y cor-

* Wheaton, *Elém.*, pte. 2, ch. 1, §§ 12, 14, 15; Heffter, § 46; Martens, *Précis*, §§ 74, 76; Phillimore, *Com.*, vol. I, § 148; Wildman, vol. I, pp. 47, 68; Vattel, *Le droit*, liv. 1, ch. 5, §§ 66, 67; liv. 2, ch. 4, § 54; Kent, *Com.*, vol. I, pp. 21, 22; Ortolan, *Règles*, t. I, liv. 1, ch. 3; Bynkershoek, *Quæst.*, lib. 2, cap. 21, § 1; Puffendorf, *De jure*, lib. 8, cap. 12, § 9; Halleck, ch. 4, §§ 2, 3; Bello, pte. 1, ch. 1, § 7; Lawrence, *Elem.* by Wheaton, note 50; Bluntschli, *Le droit*, § 68.

** Wheaton, *Elém.*, pte. 2, ch. 2, §§ 1, 2, 12; Bynkershoek, *De foro*, cap. 2, § 8; Garden, *Traité*, pte. 3, liv. 2, ch. 7, §§ 1, 2; Wildman, vol. I, p. 60; Fœlix, *Traité*, § 3; Bello, pte. 1, cap. 4, § 4; Polson, sect. 5, §§ 5, 6; Halleck, ch. 4, §§ 14, 16; Huber, *Prætec.*, t II, lib. 1, tit. 3; Bowyer, p. 162; Story, *Conflict*, § 20, p. 35; Twiss, *Peace*, § 152; Riquelme, lib. 2, tit. 1, cap. 1; Klüber, *Droit*, §§ 57 et seq.; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, p. 236; Rayneval, *Inst.*, liv. 1, ch. 11; Savigny, *Traité*, t. VIII, pp. 2, 9, 32; Boullenois, *Traité*, ch. 3, ob. 10, p. 155; Bluntschli, *Droit inter. cod.*, § 68.

respondent sont absolus, sur quels principes fera-t-on reposer les interventions ? Avant d'aborder l'examen de cette question, nous croyons devoir définir aussi nettement que possible ce qu'on entend, en droit international, par le mot *intervention*.

L'intervention signifie l'entremise d'un État dans les affaires, soit intérieures, soit extérieures, d'autres États, et, par suite, l'action exercée pour faire prévaloir la volonté étrangère sur la volonté nationale.

On distingue différentes sortes d'interventions, selon les formes sous lesquelles elles se produisent : 1° l'intervention *officieuse*, qui s'exerce par des représentations orales ou écrites, par des notes dites verbales remises par l'ambassadeur de la puissance intervenante : on peut, par conséquent, l'appeler aussi intervention *diplomatique;* — 2° l'intervention *officielle*, qui s'exerce par notes livrées à la publicité ; — 3° l'intervention *pacifique* ou à titre arbitral, qui donne presque toujours lieu à des conférences internationales ; — 4° l'intervention *armée,* qui se produit par une simple menace, appuyée d'un déploiement de forces militaires de nature à empêcher une nation d'agir librement, ou par l'envoi de troupes qui envahissent et occupent effectivement le territoire étranger.

Certains publicistes ne donnent le nom d'*intervention* qu'à ce dernier cas, en objectant que si l'entremise de la part d'un État dans les affaires d'un autre n'est pas violente, mais pacifique et purement bornée à des conseils, elle se résout en une interposition amicale, ou en bons offices, ou encore en médiation, ce qui n'est plus l'intervention. C'est, selon nous, prendre le résultat pour le fait lui-même. La forme sous laquelle a lieu l'intervention n'en altère pas le caractère. L'intervention, se produisant par l'emploi des procédés diplomatiques, n'en est pas moins une intervention ; c'est une ingérence plus ou moins directe, plus ou moins dissimulée, qui très-souvent n'est que le prélude de l'intervention armée. Il est vrai que souvent aussi elle aboutit à un accord entre les États momentanément en contestation, qui finissent par discuter et régler en commun leurs affaires intérieures, en vertu de leur droit de souveraineté *.

§ 108. Le respect des devoirs, des droits et des intérêts respectifs des États est le fondement du droit des gens en temps de Motifs d'intervention.

* F.-E. Hervé, *Diction. gén. de la politique*, t. II, p. 113; Carnazza Amari, *Diritto intern.*, p. 361 ; Funck Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens*, ch. XI.

paix. Un État libre et souverain a le droit d'accroître sa population, ses richesses et son territoire, d'étendre sa puissance et son influence, d'améliorer les conditions de son industrie et de son commerce, d'augmenter ou de diminuer son armée et sa flotte. Cela a été reconnu par tous les publicistes et sanctionné par la pratique des nations. Toutefois l'usage de ce droit est subordonné au respect et à l'exercice de celui qui appartient à tous. S'il en était autrement, le droit illimité revendiqué par l'un se transformerait en privilége et détruirait du même coup le principe d'égalité, l'indépendance elle-même et jusqu'à la souveraineté des autres États.

Le développement naturel d'une nation par l'accroissement de sa population, de sa puissance ou même de son territoire ne peut de soi justifier une intervention étrangère. Il faut pour cela des faits d'une autre nature, qui viennent détruire à un moment donné et pour un certain nombre de nations, par exemple pour les États de tout un continent, le système de relations internationales établi, la situation extérieure créée et protégée par ce même système. C'est pourquoi les interventions ne peuvent avoir lieu pour arrêter ou empêcher le développement de la civilisation dans un pays, ni pour détruire ses richesses ou ravager ses terres. L'origine et la cause de toutes les interventions consistent dans une relation de droit international, que les États intervenants prétendent soutenir ou rompre à leur volonté.

L'intervention motivée par l'augmentation de l'armée ou de la flotte d'un État n'aurait de raison d'être que dans le cas où cette augmentation de forces militaires prendrait un caractère agressif évident, et serait ainsi de nature à inspirer des craintes sérieuses et fondées relativement au maintien de la paix. Et même alors on ne devrait abandonner qu'à la dernière extrémité l'espoir d'écarter toute cause de conflit à l'aide d'explications amiables et de déclarations diplomatiques.

On ne considère pas non plus comme cause justificative d'une intervention l'acquisition de colonies ou de territoires situés à une distance plus ou moins grande de la métropole. Cet agrandissement, l'histoire des temps modernes le prouve assez, est en effet le plus souvent pour l'État qui le réalise une cause de faiblesse, une source de dépenses infructueuses, de complications de toute sorte.

Si tels sont les principes généraux, abstraits en cette matière, où peut-on trouver le fondement rationnel et légitime de l'inter-

vention d'un État dans les affaires intérieures d'un autre pays? Est-ce, comme le suppose Sir R. Phillimore, dans l'existence parmi les règles de la jurisprudence internationale de quelque droit ou pouvoir analogue à ces dispositions qu'on retrouve dans tous les systèmes de jurisprudence privée et qui apportent au droit abstrait de propriété individuelle les restrictions que peut réclamer la sûreté générale, — le droit de défense personnelle, par exemple, qui appartient à tous les États? ou faut-il le chercher dans une solidarité, à la fois morale et matérielle, subsistant entre tous les peuples comme entre tous les individus, indépendante des constitutions et des lois particulières qui les régissent? ou simplement, comme l'indique Eugène Ortolan, dans l'instinct de l'intérêt, qui suffit pour porter les nations à opposer une digue à un danger qui les menace? Quoi qu'il en soit, cette ingérence a existé de tout temps, et, bien que mitigée dans sa partie extrême, elle existe encore de nos jours. Tous les publicistes sont d'accord sur la gravité du fait et des conséquences qui en peuvent découler; mais, dans leurs appréciations du point de droit, ils aboutissent aux conclusions les plus contradictoires. Les uns soutiennent comme principe général et absolu la non-intervention; les autres, à force d'établir des distinctions et des exceptions, en arrivent à poser et à justifier la règle contraire. Après avoir analysé les points de vue divers auxquels cette délicate question a été envisagée par les auteurs, il nous sera plus facile, en nous plaçant sur le terrain des antécédents et de la pratique, de dégager les règles et les conditions logiques de l'intervention à la fois de l'état présent du droit international, des rapports mutuels et de la situation respective des États.

Opinions des publicistes. Heffter.

§ 109. Heffter, partisan du système d'abstention, prétend que les interventions proprement dites peuvent se justifier seulement dans les quatre cas suivants :

1° Lorsque l'immixtion a lieu avec le consentement formel de l'État intéressé, ou en vertu d'une clause expresse de traité garantissant la constitution ou la défense du pays, et rendant cette garantie exigible dans certaines circonstances;

2° Lorsqu'un État opère dans ses affaires intérieures des changements de nature à porter préjudice aux droits légitimes d'un voisin, comme, par exemple, s'ils doivent avoir pour résultat de priver un souverain étranger de ses droits éventuels de succession ou de ses priviléges seigneuriaux;

3° Lorsqu'il s'agit de faire cesser une guerre intestine qui compromet l'existence d'un ou de plusieurs pays, lèse des intérêts communs et porte atteinte aux principes d'humanité ;

4° Enfin, lorsque l'intervention a pour but d'empêcher un État de se mêler indûment des affaires intérieures de ses voisins et de se livrer à des actes attentatoires à l'indépendance et à la sécurité des autres États.

L'induction tirée de la première de ces hypothèses n'est pas contestable, puisqu'elle se réfère non plus à l'exercice abusif d'un prétendu droit, mais bien à l'accomplissement d'un véritable devoir, d'une obligation conventionnelle. Il n'en est pas de même de la seconde, qui n'a qu'une valeur relative eu égard à la situation actuelle des nations et en présence des principes de souveraineté nationale qui ont à peu près partout remplacé les anciennes doctrines de droit divin. Ce n'est qu'en se plaçant au point de vue de ces dernières doctrines que Heffter peut trouver juste et fondée l'intervention de l'Espagne en faveur de la duchesse de Parme à l'époque où les États de cette princesse s'annexèrent par un vote populaire au nouveau royaume d'Italie. Or, si de nos jours des droits éventuels de souveraineté peuvent difficilement légitimer l'intervention dans les affaires d'un autre pays, à plus forte raison ne saurait-on invoquer ces priviléges seigneuriaux, qui appartiennent aux traditions de temps dont les idées et les institutions ne s'accordent plus avec l'esprit de notre siècle. Du reste, même dans les éventualités exceptionnelles où il admet l'ingérence, Heffter confirme bien plus qu'il n'affaiblit le principe général de non-intervention, le seul vrai et légitime à ses yeux. Il a en effet bien soin d'expliquer que la déviation de la règle doit s'entendre de changements politiques menaçant sérieusement soit l'existence, soit les intérêts vitaux des États voisins, ou d'une organisation intérieure destinée à propager au dehors des théories et des principes subversifs de toute société. Les moyens pratiques qu'il suggère pour combattre le danger ne vont d'ailleurs pas au delà du cercle des négociations amiables et de l'emploi de mesures préventives, telles que l'établissement d'un cordon militaire, la demande de certaines garanties, etc.

Grotius. § 110. Déjà, au XVIIe siècle, Grotius avait posé le principe que la seule possibilité d'être attaqué ne donne pas le droit absolu de s'ériger en agresseur, et que la perte de la prépondérance acquise ou la rupture partielle de l'équilibre établi entre les grandes puissances

ne peuvent pas davantage servir de fondement légitime à l'intervention. Cette doctrine est évidemment trop générale ; elle montre que Grotius s'est laissé guider bien plus par une aspiration généreuse ou par l'application d'un principe de morale individuelle à la sphère des nations que par un sentiment vrai de la pratique des États et des règles ou des exigences du droit international.

§ 111. Vattel admet qu'un État peut offrir ses bons offices à un autre pour le réglement de ses affaires intérieures ou particulières ; mais il combat, comme un acte d'hostilité injustifiable, toute immixtion qui n'a pas été librement provoquée ou qui ne découle pas d'une obligation conventionnelle antérieure ; aussi un souverain est-il en droit de traiter en ennemis ceux qui entreprennent de se mêler autrement que par leurs bons offices de ses affaires domestiques. Vattel.

Cependant, ajoute Vattel, « si le prince, attaquant les lois fondamentales, donne à son peuple un légitime sujet de lui résister, si la tyrannie, devenue insupportable, soulève la nation, toute puissance est en droit de secourir un peuple opprimé qui lui demande son assistance. » De ces prémisses découle la conclusion que « toutes les fois que les choses en viennent à une guerre civile, les puissances étrangères peuvent assister celui des deux partis qui leur paraît fondé en justice. »

§ 112. Fiore n'approuve pas cette opinion de Vattel, dont l'adoption, dit-il, ouvrirait un vaste champ à l'arbitraire. De quel droit en effet la puissance étrangère s'arrogerait-elle la faculté de juger lequel des deux partis est appuyé sur la justice ? Sur quoi se baserait-elle pour prononcer son jugement ?... Cette puissance étrangère assumerait une autorité qu'elle n'a pas, et prononcerait un jugement qui pourrait être faux... » Fiore.

Aux yeux du publiciste italien, le principe d'intervention est contraire au droit primitif et au droit de la souveraineté nationale ; en dehors de quelques cas exceptionnels, notamment lorsqu'il s'agit d'arrêter une révolution qui dépasse les limites du territoire national et peut devenir une cause de désordre pour les États limitrophes, l'intervention armée, de quelque manière et sous quelque forme qu'on veuille la considérer, est injuste et ne peut d'aucune façon être légitime ; des conventions secrètes, les traités mêmes ne sauraient la légitimer.

A mesure que nous approchons de notre époque, la doctrine devient plus précise, plus complète et partant plus pratique.

G.-F. Martens. § 113. Martens convient qu'un État est fondé à s'opposer à certains changements opérés dans l'intérieur d'un autre État, soit lorsque ces changements sont contraires à des droits qui lui auraient été accordés à titre particulier, soit lorsqu'ils sont incompatibles avec sa sûreté et sa conservation propres.

Wheaton. § 114. Wheaton pose en principe que tout État, comme être moral distinct, indépendant de tous les autres, possède, en vertu de sa souveraineté, le droit de changer ou d'abolir la constitution de son gouvernement intérieur, d'accroître par tous les moyens honnêtes et légitimes son domaine national, sa richesse, sa population et sa puissance. L'exercice de ce droit ne peut être limité que par les droits correspondants des autres États, découlant du même droit primitif de conservation de soi-même. Aucun État étranger ne peut s'y ingérer, à moins que cette ingérence ne soit autorisée par quelque accord particulier, ou par un cas manifeste de nécessité de nature à porter directement atteinte à sa propre indépendance, à sa propre liberté, à sa propre sûreté. En fin de compte, Wheaton arrive à cette conclusion que « la non-intervention est la règle générale à laquelle les cas d'ingérence justifiable forment des exceptions, limitées par la nécessité de chaque cas particulier. »

Kluber. § 115. Kluber émet la même opinion, qu'il exprime seulement en termes différents : il ne reconnaît à aucun État, hors les offres de bons offices ou de médiation, le droit de se mêler des affaires intérieures d'un autre État, si ce n'est quand la nécessité l'excuse, ou bien en vertu d'un droit qu'il aurait acquis à juste titre ; et lors même qu'il serait appelé par un parti, en cas de dissensions dans l'intérieur sur la constitution, il ne doit pas le secourir à moins de raisons suffisantes, au nombre desquelles il faut mentionner particulièrement le cas où il aurait garanti la constitution (1).

(1) La garantie de la constitution de certains États par d'autres paraît avoir été autrefois un fait assez fréquent, dont on trouve des exemples jusque dans notre siècle. Nous citerons notamment la garantie de la paix de Westphalie de 1648, conséquemment de l'Empire germanique, par la France et la Suède ; — de la constitution de la Pologne de 1775 par la Russie, l'Autriche et la Prusse ; — de la constitution de la république de Genève, ainsi que de l'édit de pacification de 1792, par la France, la Sardaigne et le canton de Berne ; — de la constitution de la république du Valais de 1802 par les républiques française, italienne et helvétique ; — de la constitution du duché de Wurtemberg par la Prusse, le Danemark et l'électeur de Hanovre en 1771 ; — de la constitution de la ville de Cracovie ; — de la constitution du grand-duché de Saxe-Weimar-Eisenach par la Confédération germanique en 1817, etc.

§ 116. Le philosophe Kant regarde l'intervention dans les affaires intérieures et extérieures d'un État, qu'on ferait dériver uniquement de la nécessité de maintenir l'équilibre des puissances, comme étant, dans la plupart des cas, une atteinte aux principes généraux de l'indépendance des nations. Kant.

§ 117. Bello ne doute pas que chaque nation n'ait le droit de pourvoir à sa propre conservation et de prendre des mesures de sûreté contre un danger quel qu'il soit ; mais il faut que ce danger soit grave, manifeste et imminent, pour qu'il soit légitime à un État d'exiger par la force qu'un autre change ses institutions à l'avantage de l'intervenant. Bello.

§ 118. De Cussy nie aux États le droit d'intervenir dans les affaires intérieures d'un pays indépendant, hors le cas où leur propre sûreté pourrait se trouver compromise par suite de leur position limitrophe : en pareillle circonstance le devoir de leur conservation leur trace la ligne de conduite qu'ils doivent suivre. De Cussy.

§ 119. Sir Ed. Creasy non seulement justifie l'intervention; il en fait même un devoir dans les cas exceptionnels suivants : Creasy.

1° Lorsqu'une autre puissance est déjà intervenue, de sorte que le but est non d'introduire, mais de faire cesser l'intervention ; 2° lorsque le gouvernement de l'État dans les affaires duquel on intervient agit manifestement de manière à menacer les autres États d'hostilités effectives ; 3° lorsqu'on intervient en faveur d'un peuple opprimé, qui n'a jamais fondu sa nationalité dans celle de ses oppresseurs, lesquels le regardent comme une race étrangère assujettie à la même autorité souveraine, mais traitée différemment sous d'autres rapports.

§ 120. Sir Travers Twiss reconnaît à toute nation, conformément à son droit de défense personnelle, la faculté de demander des explications, si dans les armements de son voisin elle voit un sujet immédiat d'alarme ou prévoit la possibilité d'un danger pour elle-même ou pour ses alliés. Le refus de fournir ces explications, quand elles ont été demandées d'un ton courtois et dans un esprit amical, justifie des contre-armements et peut même quelquefois justifier des mesures immédiates de répression hostile. Travers Twiss.

Il reconnaît aussi le droit de s'opposer à l'agrandissement d'une nation, quand cet agrandissement est réellement nuisible aux droits d'autrui ou menace évidemment de le devenir.

Il admet enfin que si une nation s'empare du territoire d'une autre en vue de diriger des opérations hostiles contre une tierce

nation, celle-ci peut, en vertu de son droit de conservation personnelle, passer la frontière qui a été ainsi occupée, dans le but d'en déloger son ennemi.

Phillimore. § 121. Selon sir Robert Phillimore, le droit de défense personnelle peut, dans certaines circonstances, entraîner avec lui la nécessité d'intervenir dans les relations d'un autre État, et jusqu'à un certain point d'en contrôler la conduite, quand même les intérêts de l'État intervenant ne sont affectés qu'indirectement ; lorsque, par exemple, les institutions intérieures d'un État sont incompatibles avec la paix et la sûreté des autres États ; lorsqu'il s'agit d'exercer des droits et des devoirs de garantie, de protéger des droits ou des intérêts de réversion, de conserver l'équilibre, c'est-à-dire d'empêcher l'agrandissement dangereux d'un État par des acquisitions extérieures, de protéger les sujets d'un autre État contre la persécution pour l'exercice d'un culte non reconnu par cet État, mais analogue à celui de l'État intervenant.

Bluntschli. § 122. Après avoir posé en principe que « les puissances étrangères ne peuvent pas dans la règle s'immiscer, au nom du droit international, dans les questions constitutionnelles qui surgissent dans un État indépendant, ni y intervenir en cas de révolution politique, » M. Bluntschli regarde l'intervention comme autorisée lorsqu'un État demande lui-même à une puissance amie d'intervenir ou accepte l'offre qui lui en est faite ; « car, dit-il, dans ce cas il n'est porté aucune atteinte à l'indépendance de l'État. » Et lorsque la conduite inique d'un État constitue un danger général, toutes les autres puissances sont justifiées à appuyer les réclamations de l'État directement menacé et à contribuer au rétablissement du droit et de l'ordre.

Guizot. § 123. Guizot était d'avis que « nul État n'a le droit d'intervenir dans la situation et le gouvernement intérieurs d'un autre État qu'autant que l'intérêt de sa propre sûreté lui rend cette intervention indispensable. »

Pradier-Fodéré. § 124. « Point d'intervention dans les affaires intérieures des autres peuples ! » écrit Pradier-Fodéré ; ce qui ne l'empêche pas d'ajouter qu'il existe des exceptions, fondées sur le devoir de la conservation individuelle. Les peuples, en effet, ne doivent tolérer les actes de leurs voisins qu'autant que ces actes ne compromettent pas leur propre sûreté ou celle de leurs nationaux. Ainsi des rassemblements extraordinaires de troupes sur les fontières, une révolution qui afficherait des tendances à se répandre au dehors,

rendraient nécessaire l'initiative de mesures protectrices. Toutefois le renversement d'un gouvernement ne justifierait pas l'intervention étrangère, à moins qu'elle ne fût invoquée par la majorité sincèrement consultée des citoyens.

§ 125. Dans ces derniers temps la doctrine de la non-intervention dans les affaires des autres États paraît avoir prévalu, du moins parmi les publicistes ; car, comme le fait observer Pradier-Fodéré, si le principe de la non-intervention est proclamé dans tous les protocoles, il n'a guère encore été réalisé dans le domaine des faits. Cependant ses partisans les plus prononcés ne peuvent s'empêcher de reconnaître des exceptions, des nécessités qui rendent l'intervention inévitable. Non-intervention.

§ 126. Seebohm fonde la doctrine de la non-intervention sur ce fait qu'aucune nation ni réunion de nations n'a de par la nature le droit d'intervenir dans les affaires privées de l'une des autres nations, à moins que cette intervention ne soit strictement nécessitée pour assurer le bien général de tous les peuples : c'est une règle analogue à la loi de la liberté civile, qui refuse à tout particulier, même à tout État, le droit de s'ingérer dans les droits personnels du citoyen, excepté en tant que cela devient nécessaire pour assurer le bien de tous. Seebohm.

§ 127. Pellegrino Rossi se déclare également partisan du principe de la non-intervention. En cas de guerre intérieure chez une nation, il recommande aux puissances étrangères d'observer la neutralité la plus complète : « Porter secours à l'un ou à l'autre des partis en lutte, c'est, dit-il, mettre obstacle au libre développement du vœu national. » Mais il ajoute que la guerre civile n'est pas un événement isolé ; c'est un fait qui se répand ordinairement au dehors, et il peut arriver qu'elle ait pour résultat immédiat de précipiter quelques-unes des puissances voisines dans de violentes perturbations, et partant d'en compromettre l'existence ; dans ce cas les puissances menacées ont le droit de s'interposer pour prévenir la conflagration. Rossi.

§ 128. Woolsey paraît baser la non-intervention sur la grande difficulté qu'il y a de déterminer quelle est l'intervention légitime et quelle est l'intervention illégitime. Pour lui, l'intervention, quelle qu'elle soit, ne peut se justifier que comme une mesure extrême et fondée soit sur le soin de la préservation de soi-même, soit sur un état de choses extraordinaire né de crimes commis par un gouvernement contre ses sujets ; or ce cas de crimes extraordinaires Woolsey.

commis par un gouvernement contre ses sujets n'est guère susceptible d'une définition exacte. Au surplus, si le droit d'intervention, fût-ce en faveur de la liberté, était une fois admis, la porte serait ouverte à la participation à toutes les querelles d'autrui.

Vergé.

§ 129. Vergé, dans ses notes sur le *Précis du droit des gens moderne* de G. Fr. de Martens, pose la non-intervention comme la vraie et seule garantie des États faibles contre les abus de la force.

Casanova.

§ 130. Le professeur italien Casanova déclare que « le principe de non-intervention est la liberté individuelle des États. »

Carnazza Amari.

§ 131. Un autre professeur italien, Carnazza Amari, condamne pareillement l'intervention comme prenant naissance dans la tendance qu'ont les forts de dominer les faibles et de leur imposer leur volonté, et comme ayant généralement pour résultat de porter atteinte à l'autonomie des États.

De Laveleye.

§ 132. De Laveleye ne nie pas que le droit d'intervention puisse se défendre par de très-bonnes raisons ; mais à ces raisons il oppose l'expérience, qui a démontré jusqu'ici que l'intervention est plus nuisible qu'utile et qu'elle aboutit à des résultats contraires à ceux qu'on poursuit. « Les événements qui s'accomplissent dans un pays sont, dit-il, la conséquence des forces sociales qui y sont en activité. L'étranger en intervenant ne modifie point ces forces ; après son départ elles reprennent leur action comme auparavant, avec cette différence que la cause, momentanément défendue par les armes étrangères, devient plus odieuse et est plus attaquée. » Nous ne contesterons pas la justesse de cette observation ; mais pareille argumentation est du domaine de la philosophie ou de l'économie politique plutôt que de celui du droit international : selon la jurisprudence de ce droit, un principe se juge par les conséquences naturelles et logiques qu'il porte en soi ou qu'il doit intrinsèquement produire, et non par celles qu'on en peut tirer arbitrairement ou par l'abus qu'on en peut faire.

Frunck Brentano et Sorel.

§ 133. Enfin, Frunck Brentano et Sorel, dans leur *Précis du droit des gens*, refusent la qualification de *droit* à l'intervention ; ils la rangent parmi certains actes qui sont dans la coutume des États, mais ne reposent pas sur le fondement du droit des gens, parmi des faits politiques résultant de la souveraineté des États.

« Il n'y a pas de droit contre le droit », disent-ils ; or, la souveraineté des États étant un principe essentiel du droit des gens, par le fait même de l'intervention l'État intervenant manque au

respect qu'il doit à la souveraineté et à l'indépendance de l'État dans les affaires duquel il intervient.

Toutefois, « si l'intervention ne se fonde pas sur le droit, elle peut être commandée par la nécessité. Un gouvernement peut juger qu'il est nécessaire d'intervenir dans les affaires d'un État étranger à l'intérieur duquel se produisent des événements politiques qu'il croit menaçants pour l'indépendance et la sécurité de l'État qu'il dirige. En tout cas, le gouvernement qui intervient fait acte de politique plus ou moins intelligent ; mais il se soustrait aux obligations qui constituent le droit des gens en temps de paix, et il y substitue le régime de la force et de la nécessité, c'est-à-dire le régime du droit des gens en temps de guerre. »

En résumé, pour décider si une intervention est bonne ou mauvaise, les publicistes que nous mentionnons ici sont d'avis qu'il faut considérer la politique des États entre lesquels elle a lieu, et examiner dans quelle mesure les résultats de l'intervention se rapprochent ou s'écartent du respect réciproque des devoirs, des droits et des intérêts des États, s'ils le rétablissent ou s'ils le détruisent *.

§ 134. La conclusion qui ressort des diverses citations que nous venons de faire, c'est qu'il existe presque autant d'opinions différentes qu'il y a d'auteurs. Les uns admettent, approuvent l'intervention ; les autres la condamnent, la répudient ; ceux-ci en font un droit, ceux-là y ajoutent l'idée de devoir ; d'autres n'y voient qu'un simple fait, un fait brutal, ayant sa place dans l'histoire, né de certaines nécessités et se renouvelant dans certaines circonstances identiques. Les uns élargissent, tandis que les autres resserrent le cercle des causes qui peuvent justifier ou expliquer Conclusions.

* Heffter, *Droit intern.*, § 44 et seq.; Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix*, liv. II, chap. 23; Vattel, *Droit des gens*, liv. II, §§ 55, 56; Fiore, *Nouveau droit intern.*, t. I, p. 207; G.-F. Martens, *Droit des gens mod.*, t, I, p. 208; Wheaton, *Elém.*, pte. 2, ch. 1, § 12; Klüber, *droit des gens mod.*, § 51; Kant, *Paix perpétuelle;* Bello, *Principios*, p. 25; De Cussy, *Diction. du diplom.*, p. 179; Creasy, *First platform.*, §§ 303 et seq.; Travers Twiss, *Law of nations*, t. I, p. 143; Phillimore, *Intern. law*, pte. 4, ch. 1; Bluntschli, *Le droit codifié*, §§ 474 et seq.; Guizot, *Mémoires*, t. IV, p. 47; Pradier-Fodéré, *Princip. gén.*, p. 524; Seebohm, *Réforme du droit des gens*, p. 155; Rossi, *Archives de droit*, etc., t. I, p. 352; Woolsey, *Introd. to the study of inter law.*, § 42; Vergé, *Notes sur Martens*, t. I, p. 210; Casanova, *Diritto intern.*, lezione 5, vol. I, p. 83; Carnazza Amari, *Diritto intern.*, p. 361; De Laveleye, *Des causes de guerre en Europe*, p. 40; Funck Brentano et Sorel, *Précis*, chap. XI; George Crawshay, *Diplomatic Review*, vol. XX, n° 3, p. 200.

l'intervention, selon les besoins de la doctrine qu'ils soutiennent, selon le milieu dans lequel ils se meuvent, le pays auquel ils appartiennent, l'intérêt patriotique qu'ils ont à servir.

Droit ou devoir, aucun auteur ne nous fournit des données nettes, irréfragables sur lesquelles on puisse baser des règles fixes et précises; ce n'est donc pas dans les écrits des publicistes qu'il faut chercher le fil conducteur. La multiplicité d'appréciations qu'ils nous présentent et la divergence que nous venons de signaler parmi leurs opinions démontrent suffisamment la difficulté qu'offre le côté purement théorique du droit d'intervention. Suivant nous, on ne saurait se flatter de résoudre la question d'une manière entièrement satisfaisante qu'en se transportant sur le terrain de la pratique, qui seul conduit à reconnaître que, si parfois on a fait dériver les interventions de calculs égoïstes ou de l'interprétation erronée d'engagements conventionnels, il est des cas d'immixtion qui reposent sur l'exercice d'un droit incontestable, et dont la tendance et l'appréciation sont logiquement et nécessairement d'accord avec les vrais principes internationaux. Cette manière de voir est pleinement confirmée par l'étude des cas d'intervention les plus importants que présente l'histoire, surtout dans les temps qui se rapprochent le plus de nous.

L'intervention dans l'antiquité : chez les Grecs ;

§ 135. Si nous remontons jusqu'à l'antiquité, nous voyons que le maintien d'un certain équilibre de puissance, comme fait, sinon comme droit, caractérisait la politique de la Grèce. La guerre du Péloponèse fut causée en réalité par l'alarme qu'inspirait aux confédérés, à la tête desquels se trouvait Sparte, l'accroissement de la grandeur d'Athènes. Plus tard c'est Athènes qui s'allie avec Sparte, son ancienne ennemie, contre Thèbes, qui commençait à devenir trop puissante.

chez les Romains ;

§ 136. L'histoire extérieure de Rome n'est qu'une série d'interventions dans les affaires des autres peuples, se terminant par la conquête des pays attaqués ou secourus.

au moyen âge ;

§ 137. Au moyen âge, l'intervention apparaît à l'époque de l'Empire germanique, où la féodalité régissait non seulement les suzerains et leurs vassaux, mais aussi les empereurs et les princes feudataires, qui devaient subir la haute suzeraineté impériale avec le droit d'intervenir dans les affaires politiques qui agitaient les États soumis au vasselage. Et comme, à l'aide d'un tel système, l'autorité des empereurs s'accrut démesurément, souvent les peuples indépendants étaient eux-mêmes assujettis à cette juridiction suprême.

Les Papes, de leur côté, étaient parvenus à se faire reconnaître un pouvoir supérieur à celui des rois et le droit souverain de juger les différends qui surgissaient entre les princes de la chrétienté. Ces prétentions de la papauté ont été la source de nombreuses interventions, appuyées fréquemment de la force des armes.

au XVIe et au XVIIe siècle.

§ 138. Vers le XVIe siècle et pendant le XVIIe, c'est-à-dire au début des grandes luttes de la maison d'Autriche en Allemagne et en Italie, on en était venu à ne trouver de garantie de l'ordre international et du maintien de la paix publique que dans un équilibre de convention entre la puissance et l'étendue territoriale des divers États, et, comme conséquence, la pratique des interventions dominait à peu près partout en Europe.

Origine des interventions au XVIe et au XVIIe siècle.

§ 139. Quand les intérêts politiques ou dynastiques ne suffisaient pas pour éveiller les ambitions ou alimenter les guerres d'agression, on cherchait des prétextes d'intervention dans ces luttes religieuses qui, du XVIe siècle à la paix de Westphalie, ont accumulé tant de ruines et fait commettre tant d'attentats contre la souveraineté intérieure des États, grands ou petits. C'est ainsi que deux grands principes, l'équilibre territorial des États et l'équilibre des droits réservés aux diverses sectes religieuses, ont fondé et légitimé tantôt l'intervention de Charles-Quint et de Philippe II en faveur du parti catholique en France et en Allemagne, tantôt celle des autres puissances contre le pouvoir colossal de l'Espagne, qui menaçait de tout absorber sous sa domination en créant une sorte de monarchie universelle, un nouvel empire romain.

La paix de Westphalie ferma momentanément l'ère de ces luttes sanglantes, en imprimant aux États, dans leurs relations mutuelles, une stabilité plus grande, et en consacrant le système de la tolérance religieuse. Toutefois l'apaisement produit par cette important traité ne devait pas être de longue durée ; car il est dans le caractère de toutes les solutions historiques d'être passagères, transitoires, et de ne pouvoir dominer le jeu des passions humaines. La rupture violente de la paix par Louis XIV alluma de nouvelles guerres entre la France et l'Autriche et les États protestants de l'Allemagne, de nouvelles révolutions au centre de l'Europe et en Italie, et provoqua enfin de nouvelles interventions, fondées, ainsi que ces guerres, sur des raisons qui répugneraient aux principes du droit des gens actuel. La forme des interventions n'a rien de commun avec le principe historique qui leur sert de base, et c'est

ainsi que l'on peut dire, avec un publiciste américain, qu'il est impossible de déduire de ces interventions passées des règles de conduite fixes et absolues applicables à des circonstances analogues dans les temps modernes.

Interventions au XVIIIe et au XIXe siècle.

§ 140. La révolution française est, après le mouvement religieux du XVIe siècle et la révolution d'Angleterre du XVIIe siècle, l'événement qui ait exercé la plus grande influence sur les destinées du monde, par conséquent sur l'organisation intérieure et les relations mutuelles des États.

Toutes les coalitions formées contre la France depuis 1789 jusqu'aux traités de 1812 et de 1813 ont eu pour motif les dangers que cette révolution faisait craindre pour la conservation de l'ordre monarchique en Europe et pour le maintien de l'équilibre des États. Le droit absolu d'ingérence était donc nettement soutenu par les puissances coalisées.

La France, au contraire, défendait non moins résolument la légitimité du principe de non-intervention, en s'appuyant sur la souveraineté et sur l'indépendance réciproque des nations. A l'issue des combats qui amenèrent la chute du premier Empire et la restauration des Bourbons, l'Angleterre, l'Autriche, la Prusse et la Russie, voulant consolider les résultats matériels de leur coalition, conclurent entre elles le 20 novembre 1815 cette alliance qualifiée de perpétuelle, sur laquelle les grandes puissances du continent, unies à la France, ont cherché plus tard (1818-1820) à édifier un système permanent d'intervention afin de protéger les monarques contre les tendances révolutionnaires de leurs peuples.

En résumé. les coalitions et les interventions du XVIIIe et du XIXe siècle, comme celles des deux siècles précédents, ont eu pour fondement l'idée de conserver et de défendre les institutions traditionnelles battues par l'orage des révolutions.

Ce système d'ingérence perpétuelle, imaginé et préconisé par les puissances alliées, ne devait pas donner les résultats qu'on s'en promettait. D'une part, pour devenir efficace, il exigeait une unanimité de vues, un accord de pensées et de tendances qu'il était difficile de rencontrer chez tous les États. D'autre part, la révolution française avait été non pas vaincue, mais seulement *normalisée* pour ainsi dire; ses principes politiques avaient germé sur le continent, et songer à les étouffer partout, au besoin par la force des armes, était un rêve dont les événements qui suivirent le congrès d'Aix-la-Chapelle devaient démontrer l'inanité. En effet,

l'Angleterre fut la première à résister aux prétentions de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie, et à s'opposer à la mise en pratique des résolutions arrêtées aux congrès de Troppau et de Laybach pour comprimer les mouvements insurrectionnels qui en 1820 éclatèrent à Naples et sur d'autres points de l'Italie. Les gouvernements alliés basaient leur intervention sur « le droit, devenu une nécessité urgente, de prendre en commun des mesures de sûreté contre les États dans lesquels le renversement du gouvernement opéré par la révolte, ne dût-il être considéré que comme un exemple dangereux, aurait naturellement pour suite une attitude hostile contre les constitutions et les gouvernements légitimes. » Ils allaient jusqu'à prétendre empêcher un souverain d'accorder ou, pour parler plus justement, de restituer à son peuple les libertés qui lui avaient été enlevées.

Plus intéressée que d'autres États à voir se propager au dehors les principes de sa constitution et ce qu'on appelle le système parlementaire, la Grande-Bretagne ne négligea rien pour signaler à ses anciens alliés les dangers de la voie dans laquelle ils étaient sur le point de s'engager. Elle ne se borna pas à refuser son concours pour imposer aux États secondaires un régime politique que ses abus avaient fini par rendre intolérable; elle alla jusqu'à contester aux grandes puissances la légitimité du rôle de justiciers internationaux qu'elles prétendaient assumer, et ne voulut pas admettre comme principe du droit des gens les doctrines d'ingérence proclamées sur le continent.

Déclaration de l'Angleterre à l'égard du droit d'intervention.

§ 141. Les représentations verbales que ses agents auprès des grandes cours européennes eurent ordre de faire à ce sujet n'ayant eu aucun résultat, le gouvernement anglais eut recours à une déclaration de principes, qui résumait ses vues sur la matière et qui offre à ce titre un grand intérêt. Dans cette déclaration, datée du 19 janvier 1821 et signée de lord Castlereagh (1), il est établi que si les évolutions politiques qui se produisent dans un pays peuvent créer un droit d'intervention en faveur des autres États, ce n'est qu'à la double condition que la sécurité et les intérêts essentiels de ces États soient réellement menacés d'une manière sérieuse, et qu'il existe une nécessité impérieuse et urgente.

Lord Castlereagh ajoute qu'à ses yeux le droit d'intervention ne saurait se définir en termes généraux, ni s'appliquer indistinctement

(1) V. *State papers*, vol. IX, p. 1160.

à tous les mouvements populaires ; qu'il doit s'accommoder à ces mouvements et être un moyen particulier, *sui generis*, selon les circonstances, sans que pour cela il soit permis de l'ériger en principe général et permanent pour en faire la base d'une alliance ou d'un traité. Lord Castlereagh complétait la pensée du cabinet de Londres en disant que l'exercice du droit d'intervention est une dérogation aux principes du droit des gens, dérogation que des circonstances exceptionnelles peuvent seules légitimer ; les gouvernements manquent à leurs devoirs réciproques, vont au devant des dangers et s'exposent aux plus graves inconvénients en se liant d'avance par des engagements qui n'appartiennent pas au domaine fixe et permanent des relations internationales.

Intervention française en Espagne.

§ 142. Ces sages principes furent méconnus par les alliés, et les révolutions de Naples et du Piémont furent étouffées dans le sang, par suite du concours des armées autrichiennes. Ils ne devaient pas être mieux suivis en 1822 au congrès de Vérone, qui servit de point de départ à l'intervention française en Espagne. Malgré l'insuccès de ses protestations antérieures, le gouvernement anglais fit de nouveau entendre sa voix. Dans une note adressée aux alliés en mai 1823, lord Castlereagh soutint qu'un État n'a pas le droit d'exiger d'un autre État qu'il change sa constitution, bien moins encore celui de le menacer, en cas de refus, d'un recours à la force. Il faisait remarquer avec raison que la révolution espagnole n'avait exercé aucune influence en dehors du territoire où elle s'était produite ; que la France n'avait à redouter ni d'être envahie ni de voir corrompre son armée ou renverser ses institutions politiques ; que dès lors, et aussi longtemps que la lutte et l'agitation ne dépasseraient pas les Pyrénées, il ne voyait aucun motif qui pût justifier une intervention destinée à replacer la Péninsule sous une forme de gouvernement que la nation repoussait.

Revenant, à cette occasion, sur les principes différents appliqués au commencement du siècle et en particulier sur l'esprit des grandes coalitions qui avaient un moment réuni toutes les puissances contre la France, lord Castlereagh n'eut pas de peine à démontrer que l'unique but poursuivi par les alliés était de repousser la propagation à main armée de principes politiques nuisibles à leurs intérêts, et de délivrer le continent d'une domination militaire injuste et oppressive ; que ce double résultat ayant été obtenu, on devait s'en tenir à la situation créée par les traités de

1815 pour la protection réciproque des États et de l'intégrité de leurs territoires respectifs. Cet ensemble de considérations amena le gouvernement anglais à contester à la fois l'opportunité et la légitimité d'une nouvelle coalition monarchique ayant pour objet de reconstituer un centre commun d'action, destiné soit à immobiliser le monde dans un seul et même mode de gouvernement, soit à exercer un contrôle permanent et perpétuel sur les affaires intérieures des États secondaires.

La doctrine qui dérive des deux déclarations que nous venons d'analyser est des plus concluantes, et elle acquiert toute l'autorité d'un précédent incontestable par la position prééminente de la nation qui l'a proclamée. Nous la résumons en disant que pour le gouvernement anglais l'intervention est légitime en principe; mais elle ne peut servir de base à un système fixe de droit international, ni s'appliquer indistinctement de la même manière et sous la même forme à tous les cas particuliers qui se rencontrent dans la pratique.

Vers la même époque, l'Europe et l'Amérique voyaient également surgir la grande question de l'indépendance des anciennes possessions transatlantiques de l'Espagne.

Engagée sur les champs de bataille depuis les premières années du siècle, cette lutte entre les colonies et la métropole touchait à sa fin en 1823; il ne restait qu'à en consolider les résultats par une consécration internationale.

Affranchie des liens dynastiques qui enchaînaient jusqu'à un certain point la liberté d'action et d'appréciation de la France, la Grande-Bretagne put, dans ce grand débat colonial, adopter une politique en harmonie avec le libéralisme de ses institutions et conforme d'ailleurs aux intérêts vitaux de son commerce et de son industrie.

Lorsque l'ambassadeur de France à Londres, le prince de Polignac, le mit en demeure d'exposer la ligne de conduite qu'il comptait suivre, M. Canning, dans une correspondance qui mérite tout particulièrement de fixer l'attention, ne craignit pas de déclarer que l'Angleterre n'entrerait dans aucun concert tendant soit à refuser ou à différer la reconnaissance des colonies espagnoles, soit à engager leur métropole à ajourner indéfiniment la solution d'une question si grave.

Malgré leur importance, ces déclarations sont cependant dominées par celles que fit à la même occasion le cabinet de Washington

et qui constituent la célèbre doctrine de Monroe, dont nous allons nous occuper plus en détail *.

Doctrine de Monroe.

§ 143. Le développement de la puissance des deux Amériques, les progrès de toute sorte réalisés en si peu de temps par les divers États qui ont surgi dans le Nouveau Monde, et converti les anciennes et vastes colonies espagnoles en autant de grandes républiques ou d'empires, comme celui du Brésil, dont la constitution diffère tant de celles des monarchies européennes, ont, dès son apparition même, éveillé l'attention sur la portée de ce que dans le monde politique et diplomatique on désigne sous le nom de doctrine de Monroe. L'importance hors ligne de cette doctrine est devenue bien plus saillante encore en présence de l'attitude que dans plus d'une occasion les gouvernements de l'Europe ont adoptée à l'égard des États américains, de la conduite suivie par la France et par l'Angleterre lors de la lutte gigantesque qui a récemment ensanglanté les États-Unis, enfin de l'intervention française dans les affaires intérieures du Mexique.

Tous les peuples du Nouveau Monde ont successivement trouvé dans la célèbre doctrine des États-Unis de puissants arguments pour la défense des droits ou des prétentions qu'ils avaient à soutenir dans leurs relations diplomatiques avec les États du vieux continent. D'un autre côté, il n'est presque aucun publiciste américain qui, en traitant des questions de droit international et en déterminant les liens politiques qui doivent unir l'Amérique et l'Europe, ait émis le moindre doute sur la parfaite légitimité et la haute sagesse des principes proclamés par le président Monroe, lesquels sont devenus, du reste, à la fois un bouclier, une arme de combat et une règle de conduite pour les gouvernements américains : c'est au nom de ces principes, en effet, que, suivant le point de vue adopté, on a affirmé le droit de ces peuples de jouer un rôle dans les grands événements européens, que l'on a repoussé toute

* Wheaton, *Elém.*, pte. 2, ch. 1, §§ 11; Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 110-114; t. II, pp. 219-239, 252-260; Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 4, §§ 54, 56, 57; liv. 3, ch. 3, § 50; Martens, *Précis*, § 74; Phillimore, *Com.*, vol. I, pte. 4, pp. 433-483; Kent, *Com.*, vol. I, pp. 22, 23; Klüber, *Droit*, § 51; Heffter, §§ 44-46; Bluntschli, *Le droit*, § 474; Manning, pp. 97, 98; Wildman, vol. I, p. 47; Bello, pte. 1, cap. 1, § 7; Riquelme, lib. 1, tit. 2, cap. 14; Halleck, ch. 4, § 4; ch. 14, § 12; Huber, *De jure*, lib. 3, cap. 7, § 4; Pando, p. 74; Dalloz, *Répertoire*, V. *Droit des gens*, nos 86 et seq.; Vergé, *Martens*, t. I, pp. 202 et seq.; Berriat Saint-Prix, *Théorie*, pp. 164 et seq.; Pinheiro Ferreira, *Vattel*, liv. 2, ch. 4, § 56; Guizot, *Mémoires*, t. IV, pp. 4, 5; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. II, pp. 27 et seq., 308; Ott, *Klüber*, § 51, note c; Hautefeuille, *Le principe de non-intervention*; Funck Brentano et Sorel, *Précis*, ch. XI.

intervention étrangère dans les États transatlantiques, que l'on a constitué un grand parti politique qui donne en quelque sorte l'impulsion aux gouvernements du Nouveau Monde, et que l'on a cherché à propager l'opinion que les États-Unis peuvent et doivent absorber tous les autres peuples qui habitent les anciennes possessions coloniales de l'Espagne et du Portugal.

De la part de ceux qui s'occupent des questions de droit international, l'étude de la doctrine de Monroe, l'exacte connaissance des principes sur lesquelles elle repose, ainsi que des antécédents qui s'y rattachent, mérite donc une attention toute spéciale.

C'est le 2 décembre 1823, dans son message d'inauguration de la session du congrès, que Monroe, président des États-Unis, exposa sa doctrine. Ce message renferme sur la politique extérieure de l'Union deux déclarations distinctes, que l'on a généralement confondues, comme si elles n'étaient que l'application d'un seul et même principe : la première, provoquée par la guerre de l'indépendance des colonies espagnoles, est relative à l'intervention de l'Europe dans les affaires intérieures des États américains; la seconde concerne le titre de premier occupant invoqué par les puissances européennes pour légitimer leur prise de possession de certaines portions du continent américain : elle se rattachait à des questions de limites soulevées entre les États-Unis, la Russie et l'Angleterre.

Première partie de la doctrine de Monroe.— Déclaration relative à l'intervention des puissances européennes dans les affaires de l'Amérique.

§ 144. Pour la juste appréciation de cette partie de la doctrine de Monroe, il faut tout d'abord se bien rendre compte du caractère général de la politique extérieure de l'Europe à cette époque.

Tendance des grandes puissances de l'Europe à intervenir dans l'organisation des États de l'Amérique.

Nous avons déjà dit quelle avait été l'idée fondamentale des congrès d'Aix-la-Chapelle, de Laybach et de Vérone. Si antérieurement et ostensiblement ces congrès et les alliances qui les ont marqués avaient pour objet la conservation de la paix, en réalité et au fond ils n'étaient autre chose qu'une entente commune entre les souverains absolutistes pour combattre tout changement, toute innovation politique réclamée par leurs peuples.

Les déclarations de principes émanées de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie, et successivement confirmées de fait par les interventions à Naples, en Piémont et en Espagne, ainsi que par l'abolition du régime représentatif et constitutionnel sur presque tous les points où il avait été établi après la paix de 1815, ne sauraient laisser le moindre doute à cet égard.

Par une conséquence toute naturelle, ce même esprit de domination et de compression se refléta également dans les relations du continent européen avec les peuples de l'Amérique.

Insurrection des colonies espagnoles et portugaises.

§ 145. Les colonies transatlantiques de l'Espagne et du Portugal étaient en pleine insurrection contre leurs métropoles et animées presque toutes de l'esprit républicain. On comprend donc que les mêmes souverains qui s'étaient unis et alliés pour défendre l'absolutisme en Europe contre les idées de souveraineté nationale fussent tout disposés à intervenir dans les affaires du Nouveau Monde et à aider à l'Espagne et au Portugal à reconquérir leur domaine colonial.

L'origine et les tendances politiques du gouvernement qui présidait alors aux destinées de la Péninsule ibérique offraient sans doute quelques garanties contre l'accomplissement de semblables projets ; mais ce faible obstacle disparut par suite de l'intervention française en Espagne et du rétablissement du pouvoir absolu aux mains de Ferdinand VII.

D'un autre côté, que ne devait-on pas attendre de ces puissances coalisées qui, à Laybach, avaient proclamé qu'elles regardaient comme nulle et contraire aux lois publiques de l'Europe toute réforme opérée au moyen d'une insurrection, et qu'elles poursuivraient la rébellion partout et sous quelque forme qu'elle pût se produire ; qui, à Troppau, étaient allées jusqu'à affirmer que les lois divines donnaient aux nations européennes le droit imprescriptible de se mettre en hostilité ouverte contre les États qui par le changement de leurs institutions ou de leur gouvernement offraient un exemple dangereux aux autres peuples ?

La proclamation de pareils principes et surtout l'intervention française en Espagne inspirèrent au gouvernement anglais la crainte que la France n'eût en vue des agrandissements territoriaux et l'intention de profiter des circonstances pour se faire céder l'une ou l'autre des anciennes colonies espagnoles, notamment l'île de Cuba.

Les conditions dans lesquelles les Bourbons de la branche aînée réalisèrent leur expédition armée dans la Péninsule, malgré les objections soulevées par le gouvernement britannique, excitèrent dans toute l'Angleterre une émotion que la sagesse des ministres eut beaucoup de peine à calmer, et qui faillit faire éclater la guerre avec la France.

Si l'appui prêté au gouvernement de Ferdinand VII et la politique des puissances coalisées excitaient les susceptibilités de l'An-

gleterre, la conduite du cabinet de Londres et de son illustre chef, M. Canning, n'inspirait pas de moindres inquiétudes à la France, qui s'imagina que l'escadre anglaise envoyée aux Antilles avait pour mission de prendre possession de Cuba. Ainsi, par un de ces incidents si fréquents dans les relations diplomatiques des États, cette même colonie, la seule qui n'eût pas encore secoué le joug de la métropole, devint comme le point central vers lequel convergeaient à la fois les vues du gouvernement français et celles du cabinet de Londres.

La situation intérieure de Cuba ne laissait pas d'ailleurs que de justifier jusqu'à un certain point les soupçons des deux nations rivales. Il s'était en effet formé dans cette île deux grands partis politiques, dont l'un penchait ouvertement pour l'incorporation à l'Angleterre, et l'autre pour l'annexion aux États-Unis. Ce dernier parti, plus puissant et plus décidé que l'autre, envoya à Washington un agent secret, qui devait s'aboucher avec le président de la confédération et lui annoncer que si le gouvernement des États-Unis consentait à lui prêter son appui et à accepter l'annexion, la colonie était prête à se soulever et à se séparer définitivement de l'Espagne. Lorsque le président Monroe reçut ces ouvertures, les rumeurs qui circulaient en Europe sur les desseins de l'Angleterre par rapport à la possession de Cuba avaient déjà transpiré au delà de l'Océan. Aussi le gouvernement des États-Unis s'imposa-t-il tout d'abord une certaine réserve : en même temps qu'il déclarait à l'agent de Cuba ne pouvoir, en raison des liens d'amitié qui l'unissaient à l'Espagne, accepter son offre d'annexion, il faisait comprendre au cabinet de Londres qu'il ne saurait voir avec indifférence l'île de Cuba passer en d'autres mains que celles de l'Espagne.

Propositions faites par M. Canning aux États-Unis.

§ 146. M. Canning repoussa énergiquement les projets de conquête qu'on lui avait attribués, protestant contre toute tentative, soit de la part de la France, soit de celle de l'Angleterre, de s'emparer de Cuba, et finit par proposer au cabinet de Washington de conclure un arrangement en vertu duquel l'Angleterre, la France et les États-Unis déclareraient solennellement que cette île resterait pour toujours au pouvoir de l'Espagne. Si de ce côté le gouvernement britannique était porté à maintenir le *statu quo,* il n'en était pas de même à l'égard des autres colonies espagnoles, dont l'indépendance constituait en quelque sorte un fait accompli. Là, en effet, l'Angleterre n'avait pas à craindre de seconder les vues particu-

lières des États-Unis, puisqu'en prêtant son appui moral aux républiques américaines pour assurer leur émancipation, elle servait à la fois les intérêts de son commerce et neutralisait les visées politiques de la France, ainsi que l'extension au delà des mers des projets absolutistes des grandes puissances de l'Europe. En répondant aux insinuations du ministre des États-Unis à Londres, et en développant la ligne de conduite qu'il comptait suivre, M. Canning avoua que son gouvernement n'hésitait encore à reconnaître formellement l'indépendance des colonies américaines que par la crainte d'être entraîné dans une guerre avec l'Espagne et ses alliés, mais que pour peu que la métropole ne fût aidée par aucune nation à reconquérir son domaine transatlantique, il était convaincu que cette indépendance ne tarderait pas à être complètement et irrévocablement accomplie. Comme le meilleur moyen de hâter un résultat si désirable, M. Canning suggéra que les États-Unis et l'Angleterre déclarasssent en commun que les deux nations renonçaient également et pour toujours à s'approprier aucune des possessions espagnoles, et qu'elles ne mettraient aucun obstacle à la conclusion d'un arrangement direct entre la métropole et ses colonies.

M. Rush, alors ministre des États-Unis à Londres, objecta qu'il n'entrait pas dans le système de politique extérieure des États-Unis de prendre part à une affaire ayant un caractère exclusivement européen ; que néanmoins il ne verrait pas d'inconvénient à souscrire à la déclaration proposée, si l'Angleterre consentait à reconnaître immédiatement l'émancipation des jeunes républiques du Nouveau Monde. M. Canning n'osa pas aller jusque là, et son projet de déclaration commune n'eut pas de suite (1) ; mais l'attention du gouvernement des États-Unis était désormais éveillée sur la question générale des interventions européennes en Amérique, et l'heure était venue pour le cabinet de Washington de proclamer l'attitude qu'il comptait prendre.

Opinion de Jefferson.

§ 147. Le président Monroe devait d'autant moins hésiter à cet égard, qu'il avait cru à propos de consulter M. Jefferson ; or celui-ci était d'avis que les États-Unis devaient résolument s'imposer comme première et unique règle de conduite de ne jamais s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Ancien Monde, mais en même

(1) Voir liv. II, § 92, *Souveraineté des États hispano-américains. — Doctrine de Canning.*

temps de ne point permettre à l'Europe de se mêler de celles de l'Amérique.

Il nous a paru nécessaire de rappeler ces précédents, parce que ce n'est qu'ainsi qu'on pourra apprécier exactement et avec une véritable impartialité la portée pratique et morale du rôle joué par le gouvernement de Washington dans la lutte soutenue par les colonies espagnoles pour conquérir leur indépendance.

1823. Message de Monroe, président des États-Unis du Nord de l'Amérique.

§ 148. Dans la partie du message dont nous nous occupons ici, le président Monroe proclama que les États-Unis ne prétendaient ni acquérir ni s'annexer aucune des anciennes possessions de la couronne d'Espagne en Amérique, et qu'ils ne mettraient aucun obstacle à la conclusion des arrangements amiables que la métropole pourrait négocier avec les colonies émancipées, mais qu'ils repousseraient par tous les moyens en leur pouvoir l'intervention des autres États, sous quelque forme qu'elle vînt à se produire, surtout si elle avait pour objet d'implanter dans les colonies, par voie de conquête ou d'acquisition à prix d'argent, une souveraineté autre que celle de l'Espagne.

Cette déclaration, toute péremptoire qu'elle était en ce qui concerne les interventions étrangères, laissait cependant subsister certains doutes sur la pensée intime du gouvernement de l'Union; aussi, à la fin de son message, après avoir déploré l'insuccès des efforts et des sacrifices faits par les populations de l'Espagne et du Portugal pour conquérir leur émancipation politique, M. Monroe ajoutait que les États-Unis n'avaient jamais pris aucune part aux guerres du continent européen, parce qu'ils considéraient cette participation comme contraire aux intérêts de leur politique. « Seulement, continuait le président, lorsqu'on attaque ou menace sérieusement nos droits, ou lorsque nous nous sentons frappés dans notre dignité, nous nous préparons à nous défendre. Cette attitude n'affaiblit en rien le vif intérêt que nous prenons à tout ce qui se passe dans l'autre hémisphère, parce que cet intérêt est fondé sur une juste appréciation des choses. Le système politique des puissances coalisées de l'Europe est essentiellement distinct de celui que nous avons adopté : ce qui s'explique par la différence fondamentale existant dans la constitution même des gouvernements respectifs. Mais la bonne foi et les liens d'amitié qui nous unissent aux puissances alliées nous font un devoir de déclarer que nous considérerions comme dangereuse pour notre tranquillité et notre sécurité toute tentative de leur part d'étendre

leur système politique à une partie quelconque de notre hémisphère. Le gouvernement des États-Unis n'est pas intervenu et n'interviendra pas dans les affaires des colonies que les nations européennes possèdent encore en Amérique; mais en ce qui concerne les gouvernements qui ont proclamé leur indépendance, qui la soutiennent, et dont nous avons reconnu l'émancipation après mûre réflexion et selon les principes de la justice, nous ne pourrions faire moins que de regarder comme une manifestation d'intentions hostiles à l'égard des États-Unis l'intervention d'un pouvoir européen quelconque dans le but de les opprimer ou de contrarier en aucune manière leurs destinées. Dans la guerre entre ces nouveaux gouvernements et l'Espagne, nous avons déclaré notre neutralité à l'époque de leur reconnaissance, et nous y sommes restés fidèles; nous continuerons d'y rester fidèles, pourvu qu'il ne survienne pas de changement qui, du jugement des autorités compétentes de notre gouvernement, nécessite aussi de notre part un changement indispensable à notre sécurité.

Le président Monroe ne se borna pas à affirmer des principes abstraits; il voulut encore donner à sa doctrine une base plus solide, en rappelant la ligne de conduite tenue par le cabinet de Washington lors des troubles qui avaient occasionné l'intervention étrangère en Espagne. « Ainsi, dit-il, la politique que nous avons adoptée à l'égard de l'Europe, dès le commencement même des guerres qui ont si longtemps agité cette partie du globe, est toujours restée la même: elle consiste à *ne jamais nous interposer dans les affaires intérieures d'aucune des puissances de l'ancien monde;* à considérer le gouvernement *de fait* comme gouvernement légitime relativement à nous; à établir avec ce gouvernement des relations amicales et à les conserver par une politique franche, ferme et courageuse, en admettant sans distinction les justes réclamations de toutes les puissances et en ne souffrant les injures d'aucune. Mais lorsqu'il s'agit de notre continent, les choses changent tout à fait de face, car si les puissances alliées voulaient faire prévaloir leur système politique dans l'une ou l'autre partie de l'Amérique, elles ne le pourraient pas sans qu'il en résultât un danger imminent pour notre bonheur et notre tranquillité; aucune d'elles, d'ailleurs, ne peut croire que nos frères du Sud l'adopteraient de leur propre gré, si on les abandonnait à eux-mêmes. Il nous serait également impossible de demeurer spectateurs indifférents de cette intervention, sous quelque forme

qu'elle eût lieu. Si nous envisageons la force et les ressources de l'Espagne et des nouveaux gouvernements de l'Amérique, ainsi que la distance qui les sépare, il est évident que l'Espagne ne pourra jamais parvenir à les soumettre. La véritable politique des États-Unis est toujours de laisser à elles-mêmes les parties contendantes, dans l'espoir que les autres puissances suivront le même système. »

§ 149. L'effet que ce message produisit en Angleterre fut tel que Lord Brougham n'hésita pas à déclarer qu'à ses yeux la question des colonies espagnoles était enfin résolue ; que tous les amis de la liberté en Europe devaient s'en féliciter ; que ce qui avait amené cette solution et devait donner lieu à ces félicitations, c'était le message du président des États-Unis.

Paroles remarquables de Lord Brougham.

§ 150. Sir James Mackintosh s'exprima de la même manière au sein du Parlement britannique, et dit que son plus vif désir était que l'Angleterre et la république nord-américaine marchassent toujours unies et défendissent ensemble la cause de la liberté et de la justice.

Sir James Mackintosh appuie l'opinion de Lord Brougham.

§ 151. Cette attitude résolue du gouvernement des États-Unis exerça une puissante influence sur les hésitations du gouvernement anglais et sur les projets des États absolutistes de l'Europe, qui n'osèrent pas entrer en lutte ouverte contre une force morale et matérielle comme celle qui résultait du concert de l'Angleterre et des États-Unis pour la défense des gouvernements constitutionnels.

La résolution des États-Unis exerça une influence considérable sur la politique vacillante de l'Angleterre.

§ 152. Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, la seconde partie de la doctrine de Monroe se rattachait à des questions de limites et de colonisation dans l'Amérique du Nord. Si nous devons la traiter au même point de vue historique et analytique que la question des interventions étrangères, il nous faut tout d'abord rappeler qu'à l'époque où parut le message du président Monroe, c'est-à-dire en 1823, les seuls États européens qui eussent des possessions territoriales sur le continent de l'Amérique du Nord étaient la Russie et l'Angleterre. L'Espagne, en effet, depuis longtemps déjà, avait rétrocédé la Floride aux États-Unis, et la révolution mexicaine lui avait enlevé l'ancien empire de Montezuma. Les limites nord-ouest du territoire connu sous le nom d'Amérique russe n'avaient jamais été nettement déterminées ; l'exploitation des pêcheries et des terrains de chasse qui en font partie avait fait naître entre les habitants et les Indiens d'incessants con-

Seconde partie de la doctrine de Monroe.

Prétentions de la Russie à la colonisation de certains territoires de l'Amérique du Nord. 1821.

flits, et c'est pour y mettre fin que se produisirent au mois de septembre 1821 les premières revendications par le gouvernement russe de la possession exclusive du territoire situé entre l'Orégon et le détroit de Behring.

Stipulations du traité de 1821 entre l'Angleterre et les États-Unis.

§ 153. Cette réclamation vint compliquer et presque renverser la stipulation du traité que l'Angleterre et les États-Unis avaient conclu en 1818, et aux termes duquel ces deux puissances devaient occuper en commun pendant dix ans tous les territoires réclamés par l'une ou par l'autre au nord-ouest du continent; il était d'ailleurs entendu que cette occupation temporaire ne préjudicierait pas aux droits de souveraineté exclusive appartenant en propre à chacune des parties contractantes. Ces questions de domaine et de délimitation étaient très-difficiles à résoudre; mais elles tendaient à confondre les intérêts de l'Angleterre avec ceux des États-Unis, et c'est ainsi que les deux gouvernements se trouvèrent d'accord pour s'opposer aux prétentions envahissantes de la Russie.

Instructions de M. Adams aux ministres des États-Unis en Angleterre et à Saint-Pétersbourg.

§ 154. M. Adams, qui à cette époque remplissait à Washington les fonctions de secrétaire d'État, autorisa le représentant des États-Unis à Londres à traiter directement cette affaire avec le gouvernement anglais; il envoya en même temps copie des instructions qu'il lui adressait à cet effet au ministre américain à Saint-Pétersbourg. Ces instructions se basaient sur ce que, d'une part, les traités et, de l'autre, les révolutions politiques avaient fait perdre à l'Europe tout droit sur les territoires américains; que les États-Unis ne pouvaient admettre que la portion continentale du Nouveau Monde servît d'élément de colonisation aux États européens dans la partie qui ne leur avait pas été antérieurement soumise; que d'ailleurs l'indépendance absolue des nations qui s'étaient successivement constituées en Amérique suffisait pour que leur souveraineté fût considérée comme s'étendant au continent tout entier, sous la seule réserve de respecter les droits acquis. De ces prémisses M. Adams tirait la conséquence que le continent américain ne pouvait plus constituer de domaine colonial, et qu'étant occupé par des États libres et des nations civilisées, les Européens n'y devaient plus trouver accès que d'après les principes généraux du droit des gens, sur le pied d'une égalité absolue, en transformant l'Océan Pacifique en une mer aussi libre que l'Atlantique, et en soumettant la navigation des fleuves et des eaux juridictionnelles aux règles et aux conditions qu'édicteraient les gouvernements territoriaux.

Ces instructions formant la base même des principes qui devaient bientôt après être proclamés par le président au sein du congrès, on est fondé à dire avec Dana que M. Adams est vraiment l'auteur de cette partie de la doctrine que le message de M. Monroe du 2 décembre 1823 formula en ces termes : « On a jugé l'occasion favorable pour faire reconnaître comme un principe auquel sont liés les droits et les intérêts des États-Unis que les continents américains, d'après l'état de liberté et d'indépendance qu'ils se sont acquis et dans lequel ils se sont maintenus, ne peuvent être considérés à l'avenir comme susceptibles d'être colonisés par aucune puissance européenne. »

L'Angleterre repoussa énergiquement ces déclarations, que le président des États-Unis reproduisit quelques années plus tard; elle soutint que les titres qui jusqu'à cette époque lui avaient donné un droit de souveraineté sur des territoires américains n'avaient rien perdu de leur valeur et devaient produire indéfiniment les mêmes effets. A première vue, M. Monroe semble s'être proposé uniquement d'étendre les principes du droit public européen aux territoires du Nouveau Monde, et de couper court ainsi aux prétentions mal déguisées ou résolument soutenues par l'Angleterre et la Russie; mais il avait évidemment l'arrière-pensée de poser les États-Unis comme les protecteurs suprêmes des États américains et les garants de leurs territoires. Tout doute à cet égard disparaît, quand on se reporte aux faits postérieurs, qui, en plaçant cette doctrine sur le terrain pratique et en la rendant concrète, ont clairement dévoilé les inspirations auxquelles obéissait le cabinet de Washington. Le plus saillant de ces faits est le congrès de Panama.

§ 155. L'idée de réunir en congrès les dix États détachés de l'Espagne et du Portugal, pour constituer entre eux une fédération républicaine en regard de la vieille organisation monarchique de l'Europe et leur dicter un nouveau droit public, appartient au Pérou (1). Malgré les pressantes invitations adressées à tous les États et appuyées de l'influence du général Bolivar, l'assemblée convoquée à Panama, et à laquelle les États-Unis du Nord devaient assister, n'était pas un congrès général américain dans le sens rigoureux du mot, puisque la Bolivie, le Chili, Buenos Aires et le Brésil n'y furent pas représentés. Les seuls députés présents furent ceux du Mexique, du Gua- Congrès de Panama.

(1) Voir Introduction, p. 71.

temala, de la Colombie et du Pérou. Ils tinrent leur première séance le 22 juin 1826 et se séparèrent le 15 juillet suivant, après avoir signé un traité d'union, d'alliance et de confédération perpétuelle, qui n'a malheureusement pas produit dans la pratique les résultats qu'on devait s'en promettre.

Une des questions les plus importantes dont le congrès de Panama eût à s'occuper était celle de la souveraineté des territoires du nouveau continent. Ces territoires pouvaient-ils devenir l'objet de nouvelles colonisations de la part des États européens? Le fait de n'être pas encore occupés ou de constituer une première découverte suffirait-il pour en justifier la prise de possession?

Les républiques de l'Amérique du Sud comprirent tout de suite l'avantage de rallier à leur cause les États-Unis de l'Amérique du Nord, et de confondre sur ce point en une seule la politique extérieure du Nouveau Monde tout entier. Ils adoptèrent donc purement et simplement la doctrine de Monroe, posèrent ainsi la question de droit comme si elle était déjà résolue en principe, et se bornèrent en conséquence à discuter les moyens à l'aide desquels on pourrait, d'accord avec les États-Unis, arriver à rendre effective la *déclaration présidentielle du 2 décembre 1823.*

Cette manière fort habile de présenter la question et de traduire dans la pratique les principes proclamés à Washington ne pouvait manquer d'éveiller l'attention des États-Unis, dont la politique, qui jusque là n'avait été qu'expectante et neutre à l'égard des nations d'Europe, était moralement poussée à changer de caractère, à se confondre avec celle des États sud-américains.

Le congrès de Washington ne s'y trompa pas : il déclara aussitôt que le gouvernement fédéral ne pouvait ni ne devait faire cause commune avec les États du Sud dans la question des nouvelles colonisations ; que, tout en demeurant invariablement fidèle aux sentiments d'amitié qui le liaient aux nouveaux États, les principes d'honneur et de dignité qui étaient la règle de sa conduite l'obligeaient à se réserver une entière liberté pour agir selon les circonstances.

Conséquences de l'opposition que le congrès de Panama rencontra de la part des États-Unis.

§ 156. L'opposition si inattendue des États-Unis fut une des causes principales qui paralysèrent les résultats du congrès de Panama.

Le congrès de Washington retentit à cette occasion de déclamations tellement vives et d'opinions si tranchées, qu'elles détruisirent presque les bases de la doctrine de Monroe, en même temps que, par un singulier contraste, les règles posées par le président

recevaient une interprétation pratique beaucoup plus précise que celle qui leur avait été donnée avant ce débat solennel.

§ 157. En acceptant l'invitation d'assister au congrès de Panama, le secrétaire d'État américain, M. Adams, avait pensé que les États du Sud feraient pour leur propre compte et en leur propre nom une déclaration identique à celle que le président Monroe avait faite trois ans auparavant au nom des États-Unis ; mais le congrès fédéral refusa de s'associer aux vues de M. Adams, parce qu'il crut y voir une sorte de garantie morale de la part de la Fédération du Nord en faveur des États sud-américains. Proposition de M. Adams.

§ 158. Cependant, dans le cours de la discussion qui eut lieu à cette occasion au sein du congrès, M. Webster tint un langage qui corroborait indirectement les conséquences pratiques que M. Adams entendait faire découler de la seconde partie de la doctrine de Monroe. Il déclara que les États-Unis avaient le plus grand intérêt à ce que leur commerce pût s'ouvrir un chemin à travers l'ensemble des vastes territoires arrachés à la domination de l'Espagne, et que les nouveaux États du Sud ne permissent aucune colonisation étrangère dans toute l'étendue de leurs territoires respectifs. « Sans doute, ajouta-t-il, nous n'avons besoin du concours *de personne* pour faire respecter l'indépendance de notre propre territoire ; mais nous aurons toujours un intérêt majeur à ce que les principes appliqués par nous s'affermissent et s'étendent. » Paroles remarquables de M. Webster.

§ 159. Dans la correspondance qu'il échangea avec M. Poinsett, ministre des États-Unis au Mexique, M. Clay, successeur de M. Adams au secrétariat d'État, s'exprima également dans le même sens : il soutint qu'on ne pouvait pas appliquer actuellement à l'occupation de l'Amérique les principes qui avaient servi de base à cette occupation au moment de la découverte du Nouveau Monde. « Les territoires, dit-il, sur lesquels on voudrait aujourd'hui établir une colonisation nouvelle sont désormais la propriété de tous les Américains, et ceux-ci ne peuvent être contraints d'accepter un régime colonial étranger. L'Europe, qui repousserait certainement avec indignation toute tentative d'implanter chez elle des colonies, est moralement obligée de respecter et de reconnaître ce même droit chez les peuples de l'Amérique. » Opinion de M. Clay.

§ 160. Cette partie de la doctrine de Monroe a été invoquée plusieurs fois par les États-Unis dans leurs relations avec les États de l'Europe, notamment à propos de la question des limites de l'Orégon et de l'annexion du Texas. Dans un de ses messages au Déclaration de M. Polk au sujet de la question de l'Orégon.

congrès, le président Polk, jugeant que, dans la situation où le monde se trouvait, il était opportun de donner une nouvelle force à la déclaration de Monroe, ne s'en tint pas à une simple adhésion de principes; il alla jusqu'à dire que si les États-Unis entendaient respecter les droits existants des nations européennes, ils devaient aussi faire savoir à l'univers entier que dès à présent et dorénavant ils ne souffriraient pas que l'Europe établît aucune colonie nouvelle sur le continent de l'Amérique du Nord.

Intervention sollicitée en faveur du Yucatan.

§ 161. Ce sont ces mêmes principes qui guidèrent la politique du cabinet de Washington, lorsqu'en 1848 l'État du Yutacan sollicita l'intervention armée des États-Unis. N'ayant pu parvenir à étouffer le soulèvement général des Indiens de l'intérieur, le Yucatan avait d'abord réclamé l'aide de l'Espagne et de l'Angleterre. Ces deux puissances étant restées sourdes à son appel, il s'adressa aux États-Unis, à qui il offrit, en échange de l'appui qu'ils lui prêteraient pour repousser les Indiens, de leur transmettre la juridiction et la souveraineté de la Péninsule.

Le président des États-Unis, se basant sur la doctrine de Monroe, et dans la crainte que le Yucatan ne tombât au pouvoir d'un État européen, « *chose,* dit-il, *qui ne serait jamais tolérée par le gouvernement de l'Union,* » obtint que le congrès décrétât sans retard la formation d'une armée expéditionnaire et permît de prendre possession temporaire de Yucatan pour en expulser les Indiens. Cette décision ne fut cependant pas mise à exécution, par suite de la conclusion d'un traité de paix entre le Yucatan et les Indiens insurgés ; mais les débats qui l'ont précédée ont eu le grand avantage d'élucider complètement la doctrine de Monroe, et de mettre mieux en relief la pensée fondamentale de ceux qui, comme M. Adams, cherchèrent à la rendre pratique. Ainsi il demeure acquis :

1° Que le système colonial européen est inapplicable à la situation nouvelle de l'Amérique, parce que toutes les parties du continent américain sont habitées par des nations civilisées, qui ont au respect de leur indépendance et de leur souveraineté par autrui absolument le même titre que les nations européennes ;

2° Que les questions de limites entre les anciens établissements européens et les nouveaux États américains ne peuvent être résolues que d'après les principes généraux du droit international ;

3° Que le fait de première occupation ou de première exploration ne crée plus aujourd'hui de droit souverain sur les territoires

américains, dont la possession de droit ne saurait résulter à l'avenir que d'un traité ou d'une guerre. A ce dernier point de vue, on peut dire que le droit public de l'Amérique est le même que celui de l'Europe et repose exactement sur les mêmes bases.

Considérations générales sur l'ensemble de la doctrine de Monroe.

§ 162. Comme on le voit par ce qui précède, la doctrine de Monroe est loin de répondre à ce que plusieurs gouvernements ont voulu y voir. Ainsi il faut tout d'abord reconnaître que si les États-Unis se sont souvent inspirés de ses principes dans tel ou tel acte de leur politique étrangère, ils ne l'ont cependant jamais rendue légalement obligatoire par un vote législatif formel. C'est même ce défaut de sanction expresse qui a toujours empêché d'attribuer le caractère de loi aux maximes de Monroe et leur a fait conserver le simple titre de *doctrine*.

C'est bien gratuitement aussi et en la détournant de son sens propre et naturel que l'on a représenté cette doctrine comme impliquant un divorce complet et absolu entre le continent européen et le continent américain. Le président Monroe, il ne faut pas l'oublier, a protesté contre toute tentative de la part de l'Europe de faire prévaloir en Amérique sa domination politique par la force ou au moyen d'interventions directes dans les affaires du Nouveau Monde ; mais il n'a jamais entendu repousser l'influence civilisatrice que les développements du commerce et de l'industrie, les progrès de la science et les bienfaits de l'immigration peuvent exercer sur les peuples américains; cela est trop évident pour que nous ayons besoin d'y insister.

C'est ainsi, du reste, que l'interprètent les publicistes américains eux-mêmes.

Dans ses notes sur les *Éléments du droit des gens* de Wheaton, Dana explique que le président Monroe, en émettant la doctrine à laquelle on a donné son nom, n'a pas entendu établir pour l'Amérique un système nouveau de défense et d'exclusion contre les puissances européennes, mais seulement appliquer à l'état de choses en Amérique un principe reconnu de droit public. Dans son opinion, la question se réduit à une question de géographie politique. Il s'agit en effet uniquement d'examiner si l'état de choses en Amérique justifiait ou non, à l'époque, l'application du principe; en d'autres termes, il s'agit de savoir s'il se trouvait quelque partie du pays inoccupée ou inexploitée par aucune puissance civilisée dans des conditions de nature à autoriser de nouvelles acquisitions, ou si le continent tout entier était occupé

et possédé de façon à exclure, en s'appuyant sur les principes du droit public, l'acquisition d'un titre de souveraineté en vertu d'une occupation ultérieure.

Un autre commentateur de Wheaton, William Beach Lawrence, est plus explicite encore. Il considère, d'une part, comme une grande erreur de confondre les deux propositions contenues dans le message présidentiel de décembre 1823, et, d'autre part, comme une thèse entièrement insoutenable de voir dans la « doctrine de Monroe » une règle de droit public spécialement adaptée au continent américain. En effet le droit des gens est d'une application universelle dans toute la chrétienté, et il ne saurait exister un droit particulier pour l'Europe et un autre pour l'Amérique. Lorsque le président Monroe dit, en parlant des nouveaux États américains, « qu'il est impossible que les puissances européennes interviennent dans les affaires de ces États, surtout sur des sujets qui sont pour eux des principes de vie, sans que cela touche les États-Unis », il n'y a dans ce langage rien qui ne puisse s'appliquer également au droit d'un État de s'opposer à l'intervention d'une puissance étrangère dans les affaires d'un État limitrophe, que les États intervenants soient situés sur le même continent ou que l'agression vienne de l'autre côté de l'Océan.

Telle est aussi la pensée du professeur Woolsey, qui résume ainsi la question :

« Poser en principe que les États-Unis ne sauraient tolérer l'acquisition par une puissance européenne de territoire sur le continent américain, ce serait outrepasser la mesure des besoins de l'équilibre politique, car la règle de la conservation personnelle n'est pas applicable dans le cas des États-Unis, qui n'ont pas de voisins à redouter.

« Poser en principe qu'aucun système politique différent de celui des États-Unis, aucun changement ayant pour objet de substituer la forme monarchique à la forme républicaine ne saurait être enduré en Amérique, ce serait aller au delà des prétentions des congrès de Laybach et de Vérone, qui du moins avaient pour excuse la crainte de la destruction de leur œuvre politique, tandis que les États-Unis n'ont pas de semblables craintes.

« Mais résister aux tentatives que feraient les puissances européennes d'altérer les constitutions des États du continent amé-

ricain, c'est faire acte de justice et de prudence, c'est s'opposer à une funeste intervention ; seulement, toute mesure qui irait au delà justifierait le système dont les gouvernements absolus ont pris l'initiative dans le but d'étouffer les révolutions par la force. »

Au surplus, et c'est là un fait remarquable qui ressort de l'histoire de la grande république de l'Amérique du Nord, les États-Unis n'ont à aucune époque, par rapport à aucune nation, pris la doctrine de Monroe comme base de stipulations conventionnelles, et encore moins prétendu l'offrir aux républiques hispano-américaines comme un bouclier contre les agressions qui peuvent menacer leur sécurité ou leur indépendance. Agir ainsi, c'eût été en effet méconnaître la pensée même de l'auteur de la célèbre doctrine, qui, uniquement préoccupé du danger que pouvaient avoir pour la paix et la prospérité des États-Unis les interventions étrangères et la domination politique de l'Europe en Amérique, entendait avertir ses concitoyens, proclamer le principe abstrait de l'indépendance absolue du Nouveau Monde plûtot que formuler un contrat international nettement défini. Cela explique également pourquoi les États-Unis n'interviennent que très-rarement par leur diplomatie dans les conflits qui surgissent entre l'Europe et les divers États du continent américain, et comment le cabinet de Washington a pu, sans manquer à ses principes ni à l'esprit de la doctrine de Monroe, ne pas s'immiscer dès l'origine dans le différend qui a été si tristement marqué par le bombardement de Valparaiso. Les termes auxquels nous venons de la ramener dissiperont peut-être certaines illusions que l'on s'est faites à propos de la célèbre doctrine américaine, et la dégageront des interprétations forcées et des critiques violentes dont elle a été jusqu'ici l'objet ; mais nous nous croyons autorisé à dire qu'ils ne font qu'ajouter à sa valeur morale au point de vue du droit public extérieur du Nouveau Monde, d'autant plus qu'ils sont strictement conformes aux enseignements de l'histoire et à l'appréciation impartiale des faits au milieu desquels elle s'est produite *.

* Dana, *Elem.* by Weaton, note 36; *British and foreign State papers,* v. I, pp. 663 et seq.; v. VII, pp. 585 et seq.; v. VIII, pp. 524 et seq.; v. XI, pp. 4 et seq.; v. XII, pp. 535 et seq.; v. XIII, pp. 390 et seq., 483 et seq.; v. XXXIII, pp. 198 et seq.; *United States laws,* v. X, p. 995; Calhoun, *Works,* vol. IV, p. 454; Mackintosh, *Works,* vol. III, pp. 433-478; Webster, *Works,* vol. III, p. 178; Torres Cai-

Intervention de l'Angleterre en Portugal.

§ 163. Le rétablissement de la monarchie absolue en Espagne avec le concours d'une armée française et les tendances politiques du gouvernement de Ferdinand VII dans ses relations extérieures amenèrent en 1826 l'intervention de l'Angleterre en Portugal. A la mort du roi Jean VI, le gouvernement espagnol, d'accord avec le parti absolutiste portugais, soutint les prétentions à la couronne de l'infant Dom Miguel, dont l'hostilité bien connue contre les institutions constitutionnelles était de nature à garantir au cabinet de Madrid une pleine et entière conformité de vues pour la marche des affaires dans la Péninsule. Dans cette situation, la régence portugaise, invoquant les stipulations des anciens traités d'amitié et d'alliance, demanda à l'Angleterre de protéger le Portugal contre l'attitude agressive du gouvernement espagnol. Ainsi mis en demeure de tenir ses engagements conventionnels, le gouvernement britannique envoya à Lisbonne un corps de troupes auxiliaires pour assurer l'indépendance du pays et le maintien de son régime politique. Dans ces conditions il est évident que cette intervention ne saurait, ni pour ses motifs ni pour son objet, se comparer à celle de la France dans les affaires d'Espagne en 1823.

L'Angleterre intervint en Portugal pour obéir à des obligations contractées par des traités antérieurs et pour défendre une situation légitime, mais en repoussant en même temps toute pensée d'imposer au peuple portugais une constitution différente de celle que consacraient les lois existantes et qui avait toutes ses sympathies. D'un autre côté, l'Espagne ayant donné l'assurance qu'elle respecterait l'indépendance et la constitution du Portugal, on peut dire que l'Angleterre, en intervenant dans les affaires intérieures de ce royaume, à la demande même du gouvernement de Lisbonne, ne faisait qu'appuyer les garanties offertes par le cabinet de Madrid et accomplissait un acte parfaitement justifié, légitime dans son origine comme dans ses résultats *.

cedo, *Union,* cap. 12, p. 63; Sarmiento, *A discourse*, p. 14; Sarmiento, *Vida de Lincoln*, int., p. XXIII; Lastaria, *La America*, cap. 14, p. 139; Valiente, *Reformas*, p. 211; Gervinus, t. X, pp. 125 et seq.; Ch. Calvo, *America latina*, periodo 1°, t. III, p. 338; periodo 3°; Alaman, t. V, pp. 815-819; Lawrence, *Elem.* by Wheaton, note 46; Buchanan, p. 276; Creasy, *First platform*, § 303 et seq.; Woolsey, *Introd. to the study of inter. law.*, § 74.

* Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 1, § 8; Wheaton, *Hist.*, vol. II, pp. 205, 206; Phillimore, *Com.*, vol. I, p. 457; *Annual Register,* vol. LXVIII, p. 192; Lawrence, *Com.*, t. I, p. 394.

Intervention en Belgique.

§ 164. L'intervention étrangère provoquée en 1830 par la révolution belge n'a pas de caractère bien défini; car, au milieu des phases diverses qu'elle a traversées, on peut aussi bien y voir une simple médiation qu'un arbitrage imposé par la force, une véritable intervention armée sollicitée par l'une des parties et longtemps repoussée par l'autre. Le traité de 1839, qui, grâce à cette intervention, a assuré la séparation définitive de la Belgique d'avec la Hollande et la constitution d'une nouvelle monarchie, a sans doute donné satisfaction aux aspirations d'un peuple désireux de reconquérir sa liberté et l'indépendance souveraine dont la guerre ou l'abus de la force l'avait dépouillé; mais les faits révolutionnairement accomplis par la Belgique ne furent pas sanctionnés sans réserve, puisque les puissances intervenantes ne reconnurent pas aux Belges les droits de conquête et de *postliminie*, et refusèrent d'englober dans leur territoire une partie du Luxembourg, la rive gauche de l'Escaut et la rive droite de la Meuse. Ces derniers faits nous semblent fixer la véritable signification de l'intervention en Belgique, et justifier la conduite des gouvernements qui y ont pris part. Les grands actes internationaux auxquels ont abouti, de 1830 à 1839, les travaux de la conférence de Londres montrent en effet qu'en s'interposant pour prévenir une conflagration générale les grandes puissances ne se sont laissé guider par aucune vue ambitieuse et que, tout en admettant la valeur morale d'un acte inspiré par les plus nobles sentiments de patriotisme et de nationalité, elles ont entendu, dans l'intérêt même de leur conservation, mettre cet acte pleinement d'accord avec le principe d'équilibre, qui constitue une des bases du droit public de l'Europe et qui peut être considéré comme le seul et vrai motif propre à justifier les interventions étrangères dans les temps modernes *.

Intervention française à Rome.

§ 165. La présence à Rome d'un corps de troupes françaises avait un caractère tout particulier; car si les considérations politiques n'y furent pas absolument étrangères, on peut dire qu'elle reposait avant tout sur la défense d'un grand intérêt religieux, la protection du chef de l'Église catholique dans le libre exercice de son double pouvoir temporel et spirituel. Un instant abandonnée

* Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 1, § 11; Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 219-239; Phillimore, *Com.*, vol. I, pp. 457-459; Hansard, *Parl. debates*, vol. XXVIII, pp. 1133-1163; *British and foreign State papers*, v. XVIII, pp. 779 et seq.; vol. XXXVII, pp. 1320 et seq.; Nothomb, *Hist.*, p. 72; Kent, *Com.*, vol. I, p. 25; Lawrence, *Com.*, t. I, p. 463.

à la suite de la convention conclue le 15 septembre 1864 (1) entre la France et l'Italie, l'attitude agressive du parti révolutionnaire de la péninsule et l'invasion à main armée des États Pontificaux par les bandes garibaldiennes l'ont fait renaître en 1868, à la demande même du Souverain Pontife, et elle a duré jusqu'au mois d'octobre 1870, où la retraite des troupes françaises a eu pour résultat l'incorporation des États de l'Église dans le royaume d'Italie et la suppression de la souveraineté temporelle de la papauté. Ces faits ont été reconnus par les autres puissances, qui ont toutes accrédité des représentants auprès du roi d'Italie comme souverain de la péninsule italique tout entière et de la Sicile. Les puissances catholiques, en particulier, continuent d'entretenir auprès du Pape, retiré au Vatican, des agents, chargés uniquement de traiter des affaires ecclésiastiques, conformément aux concordats ou autres conventions conclus par elles avec le Saint Siége.

Intervention en faveur de la Grèce.

§ 166. En 1815, au congrès de Vienne, l'empereur Alexandre Ier appela sur la question d'Orient l'attention des plénipotentiaires des puissances chargées d'établir un ordre de choses durable en Europe. Dans sa pensée, les mêmes puissances, qui s'étaient concertées pour flétrir la traite des noirs comme un fléau qui avait trop longtemps « désolé l'Afrique, dégradé l'Europe et affligé l'humanité », ne pouvaient se refuser à considérer les excès des Turcs contre les chrétiens comme tout aussi révoltants et aussi « répugnants aux principes d'humanité et de morale universelle ». Il exprima l'idée que l'Europe chrétienne et civilisée avait non seulement le droit, mais l'obligation de protéger les chrétiens contre le fanatisme musulman et de placer les populations chrétiennes de la Turquie sous la garantie collective de toutes les puissances européennes.

Les puissances n'écoutèrent pas les propositions de la Russie, et l'intervention collective au profit des chrétiens ne fut même pas, au congrès de Vienne, l'objet de discussions approfondies. Ce ne fut que quelques années plus tard que la lutte acharnée et inégale soutenue depuis assez longtemps déjà par les Grecs soulevés contre la Turquie, les torrents de sang qu'elle faisait répandre, et les barbaries des Turcs à l'égard des révoltés déterminèrent l'Angleterre, la France et la Russie à intervenir pour arrêter

(1) De Clercq, t. IX, p. 129.

ces massacres sans merci et sans fin. Cette intervention, basée sur un traité conclu le 6 juillet 1827 entre les puissances intervenantes, reposait sur la prolongation de la guerre, sur le caractère de férocité que lui donnait la Turquie, et sur les maux qu'une telle situation occasionnait à l'Europe.

Le peuple grec avait aussi sollicité l'appui de l'Angleterre, de la France et de la Russie. Par le traité qu'elles signèrent entre elles pour répondre à cet appel, les trois puissances convinrent d'offrir leur médiation au gouvernement turc et de proposer tout d'abord aux deux parties belligérantes la conclusion d'un armistice; elles réglèrent simultanément, quoiqu'en termes généraux, la situation politique de la Grèce, dont la délimitation définitive devait être l'objet de stipulations ultérieures. Un article secret ajouté au traité portait que par l'envoi et la réception d'agents consulaires les alliés établiraient des relations commerciales avec les Grecs, et que si dans le délai d'un mois l'armistice proposé n'était pas accepté par les parties belligérantes, les trois puissances se concerteraient de nouveau pour l'adoption des mesures que les circonstances pourraient réclamer et en vue desquelles elles donnaient éventuellement tous pouvoirs à leurs représentants à Londres.

La Grèce accepta la médiation offerte; mais la Turquie déclina la proposition et continua les hostilités en Morée. A la suite d'une agression contre les flottes alliées, qui avaient pour mission d'obliger Ibrahim Pacha à reconduire ses troupes en Égypte, elle subit le désastre naval de Navarin, auquel les Grecs sont indirectement redevables de la conquête de leur liberté et de leur souveraineté.

L'intervention, que nous venons d'esquisser dans ses traits principaux, était pleinement justifiée au point de vue des principes du droit international : les motifs en étaient légitimes; le résultat ne le fut pas moins.

On sait qu'après avoir d'abord songé à maintenir la Grèce dans une sorte de vasselage à l'égard de la Turquie, les puissances protectrices s'arrêtèrent en dernier lieu (1830) à l'idée d'ériger le pays, sauvé par leur intervention d'une ruine et d'une dévastation complètes, en un royaume séparé et indépendant, ayant sa constitution propre avec un gouvernement représentatif, et dégagé de toute espèce de liens par rapport à ses anciens maîtres [*].

[*] Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 1, § 9; Gervinus, t. XI, pp. 130 et seq.; t. XII-XIV; Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 214-216; *British and foreign State papers*, vol. XII, pp. 900 et seq.; v. XVII, pp. 191 et seq.; v. XIX, pp. 33 et seq.; v. XLI, pp. 36 et

Interventions en Turquie en 1840 et en 1854.

§ 167. Si l'intervention en faveur de la Grèce était dictée par des considérations morales et politiques de l'ordre le plus élevé et le plus respectable, conformes de tout point aux saines notions du droit des gens, le concours que les grandes puissances européennes prêtèrent à la Turquie en 1840 avait pour base la nécessité de sauvegarder la liberté et l'indépendance de l'empire ottoman, et de préserver ainsi de toute atteinte l'équilibre européen : à ce point de vue cette dernière intervention est tout aussi justifiée en principe que l'immixtion qui avait abouti à la célèbre bataille de Navarin. En 1839 la condition de l'empire turc était en effet désespérée; le sultan était menacé de deux dangers également sérieux : succomber sous les attaques réitérées et victorieuses d'un vassal révolté, Méhémet-Ali, pacha d'Égypte, ou subir le protectorat humiliant et intéressé d'une nation chrétienne, la Russie. Dans l'un et l'autre cas l'équilibre européen fondé par les anciens traités était rompu, et la situation générale du continent compromise peut-être à tout jamais.

De graves complications se rattachent à cette intervention de 1840, en raison de la diversité des vues qui inspiraient la politique des nations chrétiennes en Orient. Les unes, comme la Russie, nourrissaient des arrière-pensées d'ambition ou d'influence religieuse; d'autres, telles que la Prusse et l'Autriche, jugèrent l'occasion favorable pour faire revivre d'anciennes rivalités et mettre encore une fois en pratique les principes consacrés en 1818 par le congrès d'Aix-la-Chapelle. La France, obéissant à des mobiles plus élevés et absolument désintéressée, accordait sa sympathie au vice-roi d'Égypte et semblait, dans une certaine mesure du moins, vouloir abandonner au sort des armes la solution du conflit engagé; enfin, l'Angleterre, préoccupée des intérêts de son commerce, du maintien de ses communications avec son empire de l'Inde, ne pouvait voir sans inquiétude s'élever sur les bords du Nil et en Syrie une puissance indépendante, ni s'établir à Constantinople et dans la Mer Noire une influence étrangère capable de primer la sienne.

Traité de 1840.

§ 168. A la suite de nombreux pourparlers, l'Autriche, l'Angleterre, la Russie et la Prusse arrivèrent à une entente commune et

seq.; Phillimore, *Com.*, vol. I, pp. 444 et seq.; Kent, *Com.*, vol. I, p. 24; Lawrence, note 48; Dana, note 37; Heffter, § 46, *in fine*; Lawrence, *Com.*, t. I, pp. 403 et seq.

conclurent, le 15 juillet 1840 (1), un traité auquel la Porte se rallia avec empressement par un protocole séparé en date du même jour. Dans son préambule ce traité rappelle que le sultan ayant réclamé appui et assistance pour surmonter les difficultés suscitées par la conduite hostile de Méhémet-Ali, les quatre puissances alliées, animées du désir de *veiller au maintien de l'intégrité et de l'indépendance de l'empire ottoman, dans l'intérêt de l'affermissement de la paix de l'Europe,* ont accédé à la demande qui leur a été adressée, et se proposent à la fois d'arrêter l'effusion du sang en Syrie et de prévenir toute complication nouvelle entre le Grand Seigneur et son vassal. Les clauses générales du même acte et le rôle actif joué par l'escadre anglaise envoyée à Saint Jean d'Acre eurent pour conséquence de faire rentrer la Turquie en possession de la Syrie et de limiter le pouvoir de Méhémet-Ali au gouvernement héréditaire de l'Égypte. On sait que le traité du 15 juillet 1840 fut conclu sans le concours de la France, qui ne rentra dans le concert des grandes puissances européennes que par le protocole de Londres du 10 juillet 1841 (2), lequel donna une nouvelle consécration au principe absolu de la fermeture du détroit des Dardanelles aux vaisseaux de guerre de toutes les nations.

§ 169. Les efforts faits par la Russie pour recouvrer son prestige en Orient, l'action ténébreuse qu'elle ne cessa d'exercer dans les Provinces danubiennes pour y entretenir l'agitation et faire prévaloir son influence religieuse et politique finirent paramener, en 1854, l'intervention armée de la France et de l'Angleterre d'abord, puis de la Sardaigne, dans la guerre qui éclata alors entre la Turquie et la Russie. **Intervention de 1854.**

Cette seconde intervention, qui prit d'ailleurs, dès l'origine même, le caractère d'une guerre directement déclarée à la Russie par les trois puissances alliées, se fondait à la fois sur le maintien de l'indépendance de l'empire ottoman et de la libre navigation de la Mer Noire, et sur le danger d'une domination politique ou religieuse en Orient au profit exclusif d'une seule puissance. Son résultat final fut le traité de paix conclu à Paris le 30 mars 1856 (3) **Traité de Paris, 1856.**

(1) Martens-Murhard, t. I, p. 156; Neumann, t. IV, p. 453; Herstlet, v. V, p. 535; *State papers*, v. XXVIII, p. 342.
(2) De Clercq, t. IV, p. 597.
(3) De Clercq, t. VII, p. 59; Martens-Samwer, t. II, p. 770; Neumann, t. VI, p. 264; *Savoie*, t. VIII, p. 380.

entre l'Autriche, l'Angleterre, la France, la Sardaigne, la Prusse, la Russie et la Turquie. Ce traité, basé sur l'*uti possidetis ante bellum,* consacra plusieurs principes fort importants. Ainsi les règles générales du droit public européen furent étendues aux relations internationales avec la Turquie, et le respect de l'indépendance et de l'intégrité du territoire de l'empire ottoman fut sanctionné d'une manière absolue.

Pour prévenir le retour de complications comme celles auxquelles la guerre de 1854 avait mis fin, il fut en même temps convenu qu'avant d'en appeler aux armes toute puissance qui aurait à l'avenir des démêlés avec la Turquie serait obligée de soumettre son différend à la médiation des autres puissances. La question des droits civils et politiques des rayas, qui avait servi de prétexte à la rupture entre la Russie et la Turquie, était résolue : 1° par la consécration indirecte donnée à un firman du Grand Seigneur déterminant l'égalité de conditions de tous les sujets de l'empire sans distinction de croyances religieuses, et 2° par l'engagement que prirent toutes les parties contractantes de ne s'immiscer ni directement ni indirectement dans l'administration intérieure de la Turquie.

Un autre des grands principes consacrés par le traité de Paris, c'est celui de la libre navigation du Danube et de la neutralisation de la Mer Noire, dont l'accès était interdit désormais à tout vaisseau de guerre, à l'exception de ceux employés de concert par la Russie et la Turquie pour faire le service de garde-côtes.

En même temps, afin de mieux écarter les entraves mises jusque là à l'abord des diverses embouchures du Danube, la Russie dut subir en Bessarabie une rectification de frontières, qui isola de ce côté et arrondit le territoire de la Moldo-Valachie. Enfin deux articles séparés reconnurent l'indépendance administrative de la Serbie sous le protectorat de la Turquie, et déclarèrent que la Porte ne pourrait désormais intervenir à main armée dans les affaires intérieures de la nouvelle principauté sans l'accord préalable des grandes puissances.

Trois conventions distinctes vinrent bientôt fortifier les stipulations du traité du 30 mars. Par la première, celle du 15 avril 1856 (1), l'Autriche, l'Angleterre et la France s'unirent pour ga-

(1) De Clercq, t. VII, p. 90; Martens-Samwer, t. II, p. 790; Neumann, t. VI, p. 292; Vega, t. III, p. 93.

rantir conjointement et séparément l'indépendance et l'intégrité de l'empire ottoman, déclarant qu'elles considéraient comme cas de guerre toute infraction à la paix de Paris. Par la seconde, dite *Convention des Détroits* (1), les sept États signataires du traité du 30 mars, confirmant le protocole de Londres du 10 juillet 1841, déclarèrent qu'en temps de paix l'accès des Dardanelles demeurerait fermé à tout bâtiment de guerre étranger quelconque, à l'exception des navires légers affectés au service particulier des ambassades à Constantinople, et des navires que les puissances contractantes voudraient entretenir à l'embouchure du Danube pour en assurer la libre navigation et y protéger la marine marchande; pour les uns comme pour les autres l'entrée du détroit et le passage dans la Mer Noire étaient d'ailleurs subordonnés à la demande d'un firman *ad hoc*. La troisième convention, datée, comme la précédente, du 30 mars 1856 (2), fut conclue séparément entre la Russie et la Turquie; elle fixa le nombre, la force et le tonnage des navires armés que ces deux puissances pourraient entretenir le long de leurs côtes respectives pour la surveillance du commerce et de la navigation dans la Mer Noire.

Intervention financière en 1859.

§ 170. Le traité de Paris de 1856 n'a pas aboli, il a, au contraire confirmé le droit d'intervention des puissances européennes dans les affaires de la Turquie. Les articles 7 et 9 de ce traité, lesquels stipulent, d'une part, l'admission de la Turquie dans la famille européenne, et, de l'autre, l'amélioration du sort des populations chrétiennes qui lui sont soumises, forment, tant en fait qu'en droit, les deux termes d'un contrat synallagmatique entre la Porte et l'Europe. D'où il s'ensuit que, en s'en tenant même uniquement à ce traité, les puissances ont un droit d'intervention collective, soit pour réclamer l'exécution des promesses de la Turquie, soit, en cas de mauvais vouloir ou d'impuissance constatée de celle-ci, pour considérer le contrat comme résilié et prendre elles-mêmes en main la cause de ses sujets chrétiens. Or, depuis 1856, les puissances se sont vues forcées d'exercer ce droit d'intervention en plus d'une conjoncture, tantôt par voie diplomatique, tantôt par voie d'occupation militaire.

La France et l'Angleterre, en outre des immenses sacrifices

(1) De Clercq, t. VII, p. 59; Martens-Samwer, t. II, p. 782; Neumann, t. VI, p. 286; *Savoie*, t. VIII, p. 395.

(2) De Clercq, t. VII, p. 71; Martens-Samwer, t. II, p. 786; *Savoie*, t. VIII, p. 400; Neumann, t. VI, p. 289.

militaires que leur coûtait la guerre de Crimée, avaient garanti un emprunt de 125 millions contracté par la Porte en 1855. Comme celle-ci ne remplissait pas les engagements qui en découlaient pour elle, les deux puissances alliées exigèrent, en 1859, la création d'une commission composée en partie d'Européens et chargée d'examiner la situation financière de l'empire ottoman, de préparer une refonte des lois en matière fiscale et d'impôts, de proposer les mesures propres à rétablir l'ordre et la régularité dans l'administration. Cette intervention n'eut aucun résultat. Le 27 octobre 1860 les membres français et anglais de la commission déposaient un rapport dans lequel ils avouaient leur impuissance devant la résistance ou la force d'inertie que les Turcs leur opposaient.

Massacres de Syrie en 1860.

§ 171. Dans le cours de la même année (1860) les chrétiens du Liban furent victimes de massacres exécutés par les populations musulmanes voisines et encouragés par l'indifférence, sinon par la complicité, des autorités turques. L'Europe prit le parti d'intervenir militairement, et l'Empereur des Français, du consentement du gouvernement turc, envoya en Syrie, « pour coopérer au rétablissement de la tranquillité », un corps de troupes de 6,000 hommes, qui occupa le pays jusqu'au 5 juin 1861, époque où l'évacuation eut lieu, mais après qu'il eût été convenu que l'administration du Liban serait réorganisée d'après un projet de réglement élaboré par une commission internationale.

Insurrection de Crète en 1866.

§ 172. Dans le courant de l'année 1866 l'île de Crète devint le foyer d'un soulèvement contre l'autorité de la Turquie, lequel ne tarda pas à prendre un caractère dangereux de gravité, « dépassant de beaucoup, — pour nous servir des expressions du chancelier de l'empire de Russie, le prince Gortschakoff, — les limites d'une insurrection locale déjà très-pénible pour l'humanité, à cause des excès, des violences et de l'effusion de sang qu'elle menacait de provoquer. »

Devant les atrocités commises, la France, l'Italie, la Prusse et la Russie déclarèrent de concert à la Porte, au mois d'octobre 1867, que, malgré les instances pressantes, aucune réforme organique n'avait été jusqu'alors opérée afin de satisfaire aux vœux des autres populations chrétiennes de l'empire ottoman, pour lesquelles le spectacle de cette lutte acharnée était une cause permanente d'excitation..... » et que, « sans renoncer à la mission généreuse que leur conscience leur imposait, il ne leur restait

qu'à dégager leur responsabilité en abandonnant la Porte aux conséquences possibles de ses actes.... »

L'intervention n'aboutit qu'à un résultat négatif; les remontrances des puissances demeurèrent sans effet, et chacune d'elles se retira de l'affaire sans avoir pris la moindre mesure propre à assurer la protection de la population chrétienne que la persistance de la Turquie à ne point remplir ses promesses avait poussée à recourir aux armes. On attribue en grande partie cette inaction des puissances en cette occasion à l'influence de l'Angleterre, qui protesta de son désir d'observer une stricte neutralité dans le différend et de ne donner aucune assistance de l'un ou de l'autre côté, et qui alla jusqu'à refuser de laisser embarquer sur ses vaisseaux de guerre, pour les transporter hors de l'île de Crète, des femmes et des enfants exposés à être massacrés par les Turcs.

C'est une politique analogue que nous voyons le gouvernement anglais suivre encore dans la nouvelle tentative d'intervention de la part des puissances à propos des insurrections qui ont agité depuis les provinces de la Turquie d'Europe.

§ 175. En juillet 1875 la révolte éclate dans l'Herzégovine; en août elle avait envahi la Bosnie. A la fin de ce mois l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Russie, la France et l'Italie offrent leur médiation, accompagnée de la demande de concessions de nature à assurer une pacification durable. La Porte, « appréciant les sentiments d'humanité qui ont dicté cette démarche, et désireuse avant tout d'éviter l'effusion du sang et de maintenir la paix », accepte la proposition des représentants des grandes puissances; l'Angleterre ne consent, pour ainsi dire, que malgré elle et pour se montrer agréable à la Porte à s'associer à l'action commune. *Insurrection dans l'Herzégovine et la Bosnie en 1875-77.*

« Une médiation de ce genre, écrit le 24 août lord Derby à Sir Henry Elliot, ambassadeur britannique à Constantinople, n'est guère compatible avec l'autorité indépendante de la Porte sur son propre territoire. Cette démarche fournit en outre un motif à l'insurrection comme moyen d'exciter des sympathies étrangères contre la domination turque, et il n'est pas improbable que cette intervention puisse frayer la voie à une immixtion ultérieure dans les affaires intérieures de l'Empire.... Mais comme la Porte a prié Votre Excellence de ne pas se tenir à l'écart de l'affaire, le gouvernement de Sa Majesté comprend qu'il ne lui reste pas d'autre alternative... »

Des négociations sont entamées auprès des insurgés, avec le concours d'une commission composée de consuls des puissances que nous venons de nommer ; mais elles échouent devant la méfiance insurmontable qu'inspirent les promesses des Turcs violées autant de fois que faites. Alors l'Allemagne, l'Autriche et la Russie résolurent d'exprimer nettement leur manière de voir dans une note collective, dont la rédaction fut confiée au chancelier de l'empire d'Autriche-Hongrie, le comte Andrassy.

Ce document, qui porte la date du 30 décembre 1875, a une importance particulière en ce qu'il explique d'une manière claire et précise les raisons sur lesquelles les puissances basent leur droit comme leur devoir d'intervenir dans les affaires de la Turquie.

Il commence par déclarer qu'il y a une solidarité complète dans les intérêts de l'Europe, de la Porte et des insurgés : « L'état d'anarchie qui sévit dans les provinces nord-ouest de la Turquie, écrit le chancelier austro-hongrois, n'implique pas seulement des difficultés pour la Porte ; il recèle aussi de graves dangers pour la paix générale, et les divers États européens ne sauraient voir d'un œil indifférent se perpétuer et s'aggraver une situation qui dès à présent pèse lourdement sur le commerce et l'industrie, et qui, en ébranlant chaque jour davantage la confiance du public dans le maintien de la paix, tend à compromettre tous les intérêts. »

Le motif qui avait jusqu'à ce jour guidé les cabinets était « le désir d'éviter tout ce qui eût pu être interprété comme une ingérence prématurée de l'Europe, d'empêcher que le mouvement, en se prolongeant, ne finisse par compromettre la paix générale, et de fournir à la Porte l'appui moral dont elle avait besoin pour y parvenir..... Mais aujourd'hui il importe absolument que les puissances soient à même d'en appeler à des actes clairs, indiscutables, pratiques ; en un mot, que leur action puisse s'appuyer sur des faits et non sur des programmes..... » En conclusion, la note Andrassy demandait, comme garantie de ce qui ne pouvait être accompli immédiatement, un engagement formel non plus de la Porte envers ses sujets chrétiens, mais de la Porte envers l'Europe, de façon que « si les sujets chrétiens de la Turquie n'obtenaient pas dès à présent la forme de garantie qu'ils semblent réclamer, ils trouvassent une sécurité relative dans le fait même que les réformes octroyées seraient *reconnues* indispensables par

les puissances et que la Porte aurait pris l'engagement de mettre à exécution. »

En réponse à cette note, dans laquelle il affectait de ne voir que des conseils amicaux et officieux, le gouvernement turc annonça, le 13 février 1876, qu'un iradé impérial du même jour ordonnait la mise à exécution immédiate des quatre points suivants : 1° liberté religieuse pleine et entière ; 2° abolition du fermage des impôts ; 3° amélioration de la situation agraire des paysans cultivateurs ; 4° institution d'une commission locale, composée en nombre égal de musulmans et de chrétiens, pour surveiller en général l'exécution de toutes les réformes décrétées.

Les puissances, prenant acte de cette réponse, engagèrent les insurgés à déposer les armes ; mais ceux-ci objectèrent que l'expérience du passé leur défendait de se fier aux promesses de la Porte, à moins d'une garantie matérielle positive de l'Europe. La Porte, de son côté, déclara qu'aussi longtemps que les insurgés parcouraient le pays en armes et que les réfugiés ne se rapatriaient pas, il lui était impossible de procéder à la nouvelle organisation.

Rien ne fut donc fait ; les hostilités reprirent ; partout on eut à signaler le réveil du fanatisme musulman, qui se manifesta notamment par le massacre, à Salonique, des consuls européens, en plein jour, sous les yeux des autorités impuissantes.

Dans ces circonstances les ambassadeurs de France, d'Angleterre et d'Italie et les chanceliers des empires de Russie et d'Autriche-Hongrie, réunis le 12 mai 1876 chez le chancelier de l'empire d'Allemagne, délibérèrent sur les moyens de « peser sur le gouvernement du Sultan pour le décider à se mettre sérieusement à l'œuvre afin de remplir les engagements contractés par lui envers l'Europe ». Comme premier pas à faire dans cette voie, on proposa d'amener la Porte à consentir à une suspension d'armes de deux mois, pendant laquelle on pourrait « agir à la fois sur les insurgés et les réfugiés, pour leur donner confiance dans la sollicitude vigilante des puissances ; sur les principautés voisines, pour les exhorter à ne pas entraver cette tentative de conciliation, et enfin sur le gouvernement ottoman, pour le mettre en demeure d'accomplir ses promesses. » Si cet armistice s'écoulait sans que les efforts des puissances eussent réussi à atteindre le but qu'elles se proposaient, on convenait d' « ajouter à leur action diplomatique la sanction d'une entente en vue des mesures efficaces qui

paraîtraient réclamées dans l'intérêt de la paix générale pour arrêter le mal et en empêcher le développement. »

Massacres en Bulgarie en 1876.

§ 174. Le refus du gouvernement anglais d'adhérer au *memorandum* de Berlin arrêta l'œuvre de paix. Cependant des massacres commis en Bulgarie ne tardent pas à produire chez les ministres de la reine d'Angleterre un revirement d'opinion dans le sens d'une médiation collective de l'Europe. Cette médiation était d'ailleurs sollicitée supplémentairement par les princes de Serbie et du Monténégro, qui dans l'intervalle avaient déclaré la guerre à la Turquie.

Conférence de Constantinople, 1876-77.

§ 175. Le 28 septembre suivant sir Henry Elliot, ambassadeur d'Angleterre, remettait à la Porte les propositions de paix suivantes, appuyées par les représentants des cinq autres puissances garantes, comme bases de leur médiation :

1° Le *statu quo ante bellum* sera maintenu en ce qui concerne la Serbie et le Monténégro ; 2° la Porte devra s'engager, dans un protocole qui sera signé à Constantinople avec les représentants des puissances médiatrices, à accorder à la Bosnie et à l'Herzégovine un système d'autonomie locale ou administrative, c'est-à-dire un système d'institutions locales propres à donner à la population un certain contrôle sur les affaires locales, et certaines garanties contre l'exercice d'une autorité arbitraire; il ne doit point être question de la création d'un État tributaire; 3° des garanties analogues seront également fournies contre la mauvaise administration en Bulgarie. Les puissances déclaraient en outre qu'elles entendaient respecter l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'empire ottoman; qu'elles n'avaient ni n'auraient en vue aucun avantage territorial, aucune influence exclusive, aucune concession relativement au commerce de leurs sujets que ceux de toutes les autres nations ne pourraient obtenir également.

Le gouvernement turc objecta d'abord à la réunion d'une conférence dans laquelle seraient discutées les propositions des puissances; cependant il finit par y donner son assentiment, en faisant ses réserves. Le 20 novembre l'ambassadeur ottoman à Londres notifiait au chef du *Foreign office* que, « pénétrée d'un sentiment de reconnaissance pour l'Angleterre, et considérant que celle-ci s'est mise d'accord avec les autres grandes puissances pour aplanir les difficultés actuelles au moyen d'une conférence, et que le but réel des gouvernements est, tout en maintenant l'intégrité et l'indépendance de l'empire, d'aviser à la mise à exécution

des réformes propres à assurer le bien-être et la sécurité des sujets du Sultan; la Porte, par déférence envers les grandes puissances, ses amies et alliées, n'hésite pas à consentir à la réunion à Constantinople de la conférence proposée; mais elle espère que les plénipotentiaires ne s'écarteront pas des dispositions du traité de Paris; qu'ils s'attacheront à préserver de toute atteinte les droits et le prestige du pouvoir souverain, qui, eu égard aux mœurs et aux idées des populations de l'empire, constituent le fondement moral de l'autorité; qu'ils voudront bien s'abstenir de tout ce qui pourrait, moralement et matériellement, être préjudiciable à l'*administration intérieure* de l'empire, et qu'ils auront en vue le respect des traités, dont les grandes puissances ont toujours conseillé à la Porte la stricte observation. »

La conférence, composée des représentants des différentes puissances représentées à Constantinople, tint, du 11 au 22 décembre, des séances préliminaires, auxquelles aucun représentant de la Porte ne fut admis.

En dehors des conditions de paix avec la Serbie et le Monténégro, les plénipotentiaires des puissances ne prétendaient s'occuper que de la situation de la Bosnie, de l'Herzégovine et de la Bulgarie. La Porte y répondit par un plan de réformes applicable à la Turquie entière. Le 23 décembre, le jour même où elle était appelée à prendre part à la conférence devenue plénière, elle promulguait une constitution pour tout l'empire ottoman ; c'était là une tactique à l'aide de laquelle elle se créait de soi-disant impossibilités constitutionnelles, qu'elle prétendait opposer plus tard comme des fins de non-recevoir aux exigences de l'Europe. En effet, à tous les points discutés par la conférence ayant trait à l'administration intérieure des provinces turques les plénipotentiaires du Sultan objectèrent que « les modifications, les réformes à introduire ne pouvaient être décidées que conformément à la constitution et par les corps compétents, c'est-à-dire le Conseil d'Etat et la Chambre des députés », — lesquels ne devaient se réunir qu'au mois de mars suivant. De plus, ils s'opposèrent à la nomination d'une commission internationale de garantie pour l'exécution des réformes et des engagements pris par la Porte.

Le 22 janvier, devant le refus persistant des plénipotentiaires turcs, la conférence se dissout, après avoir signé un protocole dans lequel il est rappelé que « la conférence ne s'était pas réunie pour prendre acte des intentions conciliantes du gouvernement

ottoman, ni pour enregistrer les projets d'amélioration du fonctionnement du pouvoir central, mais pour établir une autonomie administrative et des garanties sérieuses contre la mauvaise administration dans les provinces révoltées ; que dès qu'il était constaté que la Porte refusait d'accorder de telles garanties et ne donnait que des promesses, la mission de la conférence était achevée. »

La dissolution de la conférence eut pour résultat immédiat le départ de Constantinople des délégués spéciaux et des ambassadeurs. Toutefois ce départ des ambassadeurs n'a pas entraîné la rupture absolue des relations diplomatiques, car la Turquie a continué de maintenir ses représentants auprès des différentes puissances, qui, de leur côté, ont laissé à Constantinople les secrétaires de leurs ambassades pour gérer les affaires courantes.

Seule la Russie prit la chose plus au sérieux. Le 31 janvier, le chancelier de l'empire adressait aux autres gouvernements une note dans laquelle la position créée aux puissances par l'échec de la conférence était nettement posée. « Sur l'initiative du gouvernement anglais, y était-il dit, il y a eu une conférence à Constantinople. Cette conférence est arrivée à une entente complète tant sur les conditions de la paix que sur les réformes à introduire. Elle en a communiqué le résultat à la Porte comme un vœu ferme et unanime de l'Europe ; mais elle a rencontré de sa part un refus obstiné. Ce refus du gouvernement turc atteint l'Europe dans sa dignité et dans son repos. » Le prince Gortschakoff concluait par mettre les cabinets, avec lesquels le gouvernement russe s'était concerté jusque là, en demeure de déclarer ce qu'ils comptaient faire pour répondre au refus de la Turquie et assurer l'exécution de leurs volontés. La réponse des cabinets fut à peu de chose près négative, et le 24 avril 1877 la Russie, assumant sous sa responsabilité personnelle la poursuite du but que s'était proposé la conférence, déclara la guerre à la Turquie, sans qu'aucune des puissances qui avaient participé aux délibérations de la conférence intervînt d'une manière utile afin de prévenir le conflit.

Fondement de l'intervention européenne en Turquie.

§ 177. Des faits que nous venons de passer en revue il ressort que l'intervention des grandes puissances de l'Europe dans les affaires de la Turquie fait partie, pour ainsi dire, du droit coutumier de l'Europe, droit fondé tant sur les précédents historiques que sur les traités qui ont réglé l'admission de la Turquie dans la famille

européenne, et fait de son existence une des conditions nécessaires de l'équilibre général. « Personne, écrivait Lord John Russell le 2 septembre 1876 dans le *Times*, ne songerait à recommander à notre ambassadeur à Berlin ou à Saint-Pétersbourg d'intervenir dans l'administration de la justice en Prusse et en Russie. Mais la Turquie est une exception à toutes les règles diplomatiques qui gouvernent nos relations avec les puissances étrangères. »

C'est au nom de l'équilibre européen, comme dans un intérêt de paix et d'humanité, qu'on voit les puissances s'ingérer dans les affaires intérieures de la Turquie, tantôt contre la volonté, tantôt avec l'assentiment ou même sur la demande du Sultan, qui paraît l'accepter ou l'éluder selon qu'il pressent qu'elle lui sera plus ou moins avantageuse. Ce souverain n'est donc plus justifié à la répudier absolument, après l'avoir supportée, après l'avoir invoquée lui-même tant de fois ; et, de son côté, l'Europe ne saurait y renoncer, après s'en être reconnu le droit, après s'être fait de l'exercice de ce droit un devoir indispensable pour la défense des populations chrétiennes opprimées par les Turcs ; ce n'est pas directement dans son intérêt propre qu'elle l'accomplit, mais dans un intérêt général de justice, d'humanité et de civilisation. Sans la reconnaissance de ce droit et de ce devoir la conférence de Constantinople n'aurait eu ni raison d'être ni signification *.

Guerre entre le Russie et la Turquie.

§ 178. Une lutte acharnée, qui se prolongea pendant toute une année avec des chances diverses de part et d'autre, et à laquelle prirent part la Roumanie, la Serbie et le Monténégro comme alliés de la Russie, finit par amener les armées russes à la porte de la capitale de l'empire ottoman. Le 20 janvier 1878 elles occupaient Andrinople, où dix jours plus tard était signée une convention qui stipulait un armistice, en même temps qu'elle arrêtait les bases de la paix, qui ne fut conclue que le 3 mars suivant par le traité de San Stefano.

Traité de San Stefano.

Cet acte, auquel la Russie et la Turquie étaient seules parties, comprenait 29 articles, dont les plus importants visaient la rectification de la frontière du Monténégro, la reconnaissance de l'indépendance de la Roumanie et de la Serbie, la création d'une principauté autonome de Bulgarie, le démantèlement des forteresses du Danube, l'application dans la Bosnie et l'Herzégovine

* Phillimore, *Intern. law*, pte. 4, c. 1 ; *Livre bleu anglais,* 1876, nos 2, 3; 1877, nos 1, 2 ; *Revue du droit international*, G. Rolin Jaequemyns, t. VIII, pp. 293 et seq., 511 et seq.

des réformes indiquées par la conférence de Constantinople, le paiement par la Porte à la Russie d'une indemnité de guerre, dont une partie au moyen de la cession de certains territoires en Arménie.

Quoique le traité portât simplement le titre de « préliminaires de paix », le dernier article prescrivait expressément que les parties contractantes se considéraient comme formellement liées depuis le moment de l'échange des ratifications, qui eut lieu le 17 mars suivant ; mais il n'obligeait définitivement que la Russie et la Turquie ; car pour les arrangements relatifs au Monténégro, à la Roumanie et à la Serbie, la réserve y était faite de conventions ultérieures à conclure entre la Turquie et ces trois principautés.

Congrès et traité de Berlin.

§ 179. Dès le 14 janvier 1878 le gouvernement anglais avait fait savoir au gouvernement russe que tout traité entre la Russie et la Turquie qui tendrait à modifier les traités européens de 1856 et de 1871 concernant l'empire ottoman devait être également un traité européen, ne pouvant avoir de valeur qu'autant qu'il serait revêtu de l'assentiment des grandes puissances européennes. Quelques jours après la signature de l'armistice du 31 janvier, l'Autriche-Hongrie, secondant cette manière d'envisager la situation, proposa, le 5 février, la réunion d'une conférence des puissances signataires des traités de 1856 et de 1871. Cette proposition fut généralement acceptée, en remplaçant toutefois, sur la suggestion de la Russie, la conférence par un congrès, formé des ministres dirigeants des divers États, et auquel devait être soumis chaque article du traité de San Stefano, non pas nécessairement pour être accepté, mais afin qu'on pût examiner quels articles requerraient ou non l'acceptation ou la coopération des puissances (1). La Russie ne contesta pas ce droit, et le congrès s'ouvrit à Berlin le 13 juin suivant, sous la présidence du chancelier de l'Empire d'Allemagne, le prince de Bismarck. L'Allemagne, l'Angleterre, l'Autriche-Hongrie, la France, l'Italie, la Russie et la Turquie, représentées par leurs ministres des affaires étrangères, leurs ambassadeurs à Berlin et d'autres délégués spéciaux, au nombre de vingt en tout, prirent part aux délibérations, qui se prolongèrent jusqu'au 13 juillet suivant, jour où fut signé le traité, qui a finale-

(1) Dépêche de lord Derby à l'ambassadeur d'Angleterre à Vienne, du 13 mars 1878.

ment fixé la position politique et les relations internationales de l'empire ottoman telles qu'elles existent aujourd'hui, après avoir apporté de sérieuses modifications au traité particulier intervenu entre la Porte et la Russie en dehors de la coopération des puissances garantes de l'intégrité de la Turquie, qui seules avaient le droit d'altérer en quoi que ce soit cette base de l'équilibre général européen.

Par le traité de Berlin la Russie a été forcée de renoncer à une partie de ses conquêtes et à une série de concessions importantes qu'elle avait imposées à la Porte par le traité de San Stefano; la Turquie a été remise en possession d'une portion précieuse du territoire qu'elle lui avait, tant directement qu'indirectement, livrée; mais il lui a fallu faire à la volonté de l'Europe des sacrifices, qui l'ont considérablement amoindrie sous tous les rapports.

Le traité de San Stefano prenait à peu près la moitié de la Turquie d'Europe pour en former, sous le nom de Bulgarie, un État comprenant environ 50,000 mètres carrés géographiques et une population de 4 millions d'habitants, avec des ports sur la Mer Noire et l'Archipel, séparant Constantinople des lambeaux de territoire laissés à la Turquie, et devant nécessairement, par ses ressources naturelles et sa position géographique particulièrement favorable, exercer une influence prédominante sur les intérêts politiques et commerciaux de cette région. Par le traité de Berlin, près des deux tiers de cette contrée sont replacés sous le gouvernement politique et militaire direct du Sultan; la Bulgarie conserve moins de la moitié du littoral maritime qui lui avait été primitivement assigné et ne possède d'autre port que Varna, qui ne peut guère être employé que pour des transactions commerciales; en outre le nouvel État n'absorbe plus dans la majorité slave de sa population une masse considérable d'habitants grecs de race et de sympathie.

De la portion reprise sur cet État de Bulgarie, tel que l'avaient constitué les négociateurs russes, a été formée la province de la Roumélie orientale, dotée d'une certaine autonomie, mais gardant des attaches étroites avec le gouvernement général de l'empire ottoman.

La Roumanie et la Serbie, autrefois vassales, et le Monténégro, déjà indépendant quoique la Porte élevât sur lui des prétentions, ont été affranchis de toute sujétion et ont vu étendre leurs frontières.

La Bosnie et l'Herzégovine sont devenues en quelque sorte un État nouveau, d'un caractère particulier, occupées qu'elles sont désormais par l'Autriche-Hongrie, qui a accepté la charge de les administrer.

Enfin, une rectification de frontières entre la Turquie et la Grèce est recommandée en Épire et en Thessalie, sous la médiation éventuelle des puissances.

En Asie les revendications exorbitantes de la Russie sont réduites aux territoires d'Ardahan, de Kars et de Batoum, encore avec cette condition que ce port sera déclaré franc et d'un usage strictement commercial.

En résumé, ce qu'a fait le congrès de Berlin pour le bien général, c'est qu'il a proclamé le principe de la complète égalité de droits de toutes les religions et de la liberté des cultes. Par l'article 62 du traité la Porte a exprimé la volonté de maintenir ce principe en y donnant l'extension la plus large, en déclarant que dans aucune partie de l'empire ottoman la différence de religion ne pourra être opposée à personne comme un motif d'exclusion ou d'incapacité en ce qui concerne l'usage des droits civils et politiques, l'admission aux emplois publics et l'exercice de toutes les professions ou industries.

Quant aux rapports des puissances avec la Porte, l'article 64 du traité de Berlin maintient expressément le traité de Paris du 30 mars 1856 et celui de Londres du 13 mars 1871 dans toutes celles de leurs dispositions qui ne sont pas abrogées ou modifiées par les stipulations du 13 juillet 1878 (1).

Considérations générales sur les interventions entre les États de l'Europe.

§ 180. S'il n'est pas possible de formuler une règle absolue à propos des interventions, du moins peut-on déduire quelques principes généraux des cas les plus récents que nous venons de rapporter.

Ainsi on constate tout d'abord que les interventions entre les divers États européens ont pris dans les temps modernes, depuis la guerre de l'indépendance de la Grèce, un caractère tout spécial; qu'elles reposent presque toujours sur un principe élevé de politique internationale, tel que celui de l'équilibre des nations,

(1) Voir Protocoles du congrès de Berlin et traités, *Mémorial diplomatique* du 9 mars au 5 octobre 1878; *Revue de droit international : L'année 1877 et les débuts de 1878 au point de vue du droit international*, par M. Rolin Jaequemyns, vol. X, p 5 et seq.; *Le congrès de Berlin*, par M. Bluntschli, vol. XI, pp. 1-37, 411-430.

comme pour les affaires de Belgique et de Turquie, et quelquefois sur un grand intérêt moral et religieux, comme pour l'occupation des États Romains par les troupes françaises.

La légitimité ou l'illégitimité des interventions, ainsi que leur importance intrinsèque, sont donc essentiellement subordonnées à l'appréciation de leur origine et de leur signification, à leur connexion plus ou moins intime avec la situation générale ou particulière du pays où elles se produisent, enfin à la nature des engagements internationaux qui les provoquent. En les envisageant à un certain point de vue, on peut dire que toutes les interventions qui se sont produites en Europe étaient entièrement conformes à la saine raison et à l'équité. Sans l'immixtion de la France, de l'Angleterre et de la Russie en faveur de la Grèce, la guerre féroce et dévastatrice qui ensanglanta si longtemps la Morée et les îles de l'Archipel n'aurait jamais eu de fin, et l'Empire ottoman aurait achevé de perdre toute considération comme État européen. De même, sans l'appui armé prêté à la Turquie en 1854 dans sa lutte contre son formidable voisin, la Russie gagnait en Orient une influence prépondérante, nuisible à l'indépendance et aux intérêts matériels des autres nations. Enfin, sans l'intervention française à Rome, le chef du catholicisme eût probablement été dépouillé violemment de son pouvoir temporel, et l'Europe se serait vue exposée à un conflit des plus graves, au lieu d'assister au dénoûment pacifique qui a consommé l'œuvre de l'unification de l'Italie. En résumé, toutes les interventions accomplies en Europe depuis une quarantaine d'années étaient fondées sur des pensées larges et généreuses, et les résultats en ont été essentiellement salutaires, favorables au développement de la civilisation. On ne saurait en dire autant de celles qui avaient eu lieu sur le continent européen dans les trente premières années de ce siècle ; celles-là, en effet, inspirées avant tout par des principes politiques que condamne la marche progressive du temps et des idées, ou poursuivant des chimères telles que la restauration par la force du droit divin des rois, sont réprouvées aux yeux de la raison et de la justice, dans leur origine comme dans les déplorables résultats qu'elles ont produits.

§ 181. Si tel est le caractère général des faits d'immixtion que nous venons de signaler en Europe, quels traits caractérisent les interventions des États européens dans les affaires intérieures du Nouveau Monde? Pour bien résoudre cette question, il faut exami-

Intervention des États européens dans les États de l'Amérique.

ner à la fois les principes invoqués de part et d'autre, les affaires de contentieux diplomatique qui les ont fait surgir ou leur ont servi de prétexte, enfin les solutions particulières ou les conséquences générales qu'elles ont eues. C'est dans cet ordre d'idées que nous allons exposer et apprécier les interventions de la France et de l'Angleterre sur les bords du Rio de la Plata, et l'intervention française au Mexique.

Intervention française au Rio de la Plata. 1838-1840.

§ 182. La situation intérieure de la France en 1838 et la conduite peu réfléchie de son vice-consul à Buenos Aires, M. Roger, sont les deux causes primordiales de l'intervention française dans les affaires de la Plata. Excité par les bruyantes clameurs de ses compatriotes, déjà établis en grand nombre dans la province de Buenos Aires, M. Roger adressa au gouvernement de cette ville, en tant que chargé des relations extérieures de la Confédération Argentine, une série de réclamations, formulées en termes peu mesurés, relativement à la naturalisation, au service dans les milices, à des contributions extraordinaires et à de prétendus dénis de justice. Le gouvernement argentin refusa d'y satisfaire; toutefois, dans les communications écrites échangées à cette occasion, il fit valoir que l'agent français n'avait nul caractère pour se faire, sans pouvoir exprès de son gouvernement, l'organe de représentations diplomatiques et s'élever ainsi au dessus des lois internationales. M. Roger, persuadé de ne pas être désavoué à Paris, insista fortement sur ses réclamations; mais n'ayant pas réussi à les faire prévaloir, il rompit ses relations, ferma sa chancellerie et se transporta à Montévidéo, où il se mit aussitôt en communauté de pensée et d'action avec les émigrés politiques de la République Argentine.

Dans la situation où il était alors placé, le gouvernement de Louis-Philippe ne devait pas voir d'un mauvais œil le différend qui venait de surgir dans l'Amérique du Sud, attendu qu'il lui offrait un précieux moyen de désarmer l'opposition parlementaire et de détourner l'attention publique de la politique intérieure; aussi, dès qu'il fut instruit des faits, s'empressa-t-il de transmettre au contre-amiral Leblanc, chef des forces navales françaises au Brésil et dans la Plata, l'ordre d'appuyer les réclamations de son vice-consul à Buenos Aires.

Fort de cette protection et de la présence à Montévidéo de l'escadre de l'amiral Leblanc, M. Roger retourna à Buenos Aires et menaça de nouveau le gouvernement argentin, sans parvenir à

ébranler la résistance du dictateur Rosas. Celui-ci toutefois, au moment même où les vaisseaux français mouillaient à Montévidéo, avait fait savoir à l'amiral Leblanc qu'il était prêt à régler les questions pendantes au moyen d'un arrangement amiable, soit avec lui, soit avec tout autre représentant ou mandataire direct et véritable du gouvernement français. Peu au courant de l'état réel des choses, mal conseillé du reste par M. Roger, l'amiral refusa de descendre à terre pour entamer les négociations, que l'absence d'un délégué spécial dûment accrédité avait seule empêché d'aborder jusqu'alors, et le 28 mars 1838 il déclara le blocus de tous les ports de la République Argentine. L'escadre française s'appuyait pour ses opérations sur le port de Montévidéo. Le chef de la République de l'Uruguay était alors le général Oribe, qui était lié intimement avec le dictateur Rosas et qui par suite ne prêtait pas à l'escadre de l'amiral Leblanc l'assistance dont elle avait besoin. Cette dernière circonstance ne contribua pas peu, d'une part, à amener la chute du général Oribe et le triomphe de son rival politique, le général Rivera, et, d'autre part, à faire aboutir l'intervention française dans la République Argentine à une immixtion simultanée dans les affaires intérieures de la République de l'Uruguay, dont on vit les soldats figurer à côté des marins français lors de la prise de l'île argentine de Martin Garcia.

Le rappel en Europe de M. Roger et la nomination de M. Buchet-Martigny comme consul général et chargé d'affaires de France à Buenos Aires furent sans influence sur le règlement du différend. Le nouvel agent français, qui s'abstint même de notifier officiellement son arrivée au gouvernement de Rosas, semble s'être exclusivement préoccupé de poursuivre l'exécution des mesures adoptées sur les conseils de son prédécesseur intérimaire ; il fut le promoteur de la coalition formée en 1839 entre les troupes françaises, le général Rivera et les émigrés argentins commandés par le général Lavalle. Le seul résultat que la France recueillit de cette alliance fut de sacrifier plusieurs millions, de retarder la solution de ses démêlés, d'aviver les haines et de rendre plus profondes les discordes entre la République Argentine et le gouvernement du général Rivera. La coalition franco-uruguayenne se dénoua d'ailleurs sur le champ de bataille de Pago-Largo et par la mort du général argentin dissident Estrada.

Les choses en étaient arrivées à ce point, lorsque M. Nicholson, commodore des États-Unis, offrit son entremise pour régler les

différends. Le gouvernement argentin se montra disposé à étendre aux sujets français la même protection que celle qu'il accordait aux sujets de toutes les nations envers lesquelles il n'était lié par aucune stipulation conventionnelle, notamment en ce qui concernait la prestation du service militaire, et proposa en même temps de débattre d'un commun accord les indemnités réciproques qui pourraient être dues.

M. Buchet-Martigny répondit aussitôt à ces ouvertures en déclarant que le commodore Nicholson avait agi de son propre mouvement, et que le dictateur Rosas étant seul et personnellement responsable de la lutte engagée, la France, qui représentait dans cette occasion les principes de la civilisation et de la justice, ne pouvait traiter sur de pareilles bases avec un gouvernement qui méconnaissait à la fois le droit des gens et les lois de l'humanité. A partir de ce moment les agents français dans le Rio de la Plata durent croire que leur gouvernement allait ouvertement et résolument déclarer la guerre à la République Argentine. Il n'en fut rien cependant ; malgré la vive insistance de M. Roger auprès des hommes influents du monde politique à Paris, on se borna à l'envoi en Amérique de bâtiments de guerre isolés, ayant pour mission de renforcer un blocus illusoire et de capturer les navires marchands argentins. Ces expéditions, qui occasionnèrent au commerce de la République des pertes aussi sérieuses que stériles, ne firent pas avancer d'un pas la solution de la question, bien qu'elles eussent provoqué une deuxième coalition avec le général Lavalle, due, comme la première, à l'influence directe et aux sacrifices financiers des agents consulaires français.

Mais cette première intervention de la France sur les bords du Rio de la Plata devait se terminer d'une manière aussi imprévue qu'elle avait commencé. L'amiral de Mackau arriva le 23 septembre 1840 à Montévidéo ; après y avoir séjourné quelques jours, il se présenta inopinément devant Buenos Aires, proposant au gouvernement de Rosas l'ouverture de conférences pacifiques. Cette proposition fut acceptée ; la discussion ne fut ni longue ni animée, et le 29 octobre 1840 (1) les deux parties en présence signaient un traité qui réglait toutes les questions pendantes. Ce traité est devenu tristement célèbre à deux points de vue fort différents. Par son premier article il légitima les indemnités récla-

(1) De Clercq, t. IV, p. 591 ; Martens-Murhard, t. I, p. 532.

mées par le gouvernement français ; et s'il est vrai que Rosas parvint ainsi à affermir son pouvoir dictatorial, il est également certain que ce fut au prix d'une humiliation et d'un précédent des plus funestes dans les relations des États européens avec les républiques américaines. Par son troisième article le même traité prouva pleinement le caractère étrange, injustifiable, d'une intervention réduite à abandonner ses alliés à la clémence d'un gouvernement tyrannique; et sans définir aucun droit véritable et légitime, sans consacrer aucune pensée féconde, il condamnait la France à reconnaître la légitimité d'un pouvoir que ses propres agents avaient flétri en proclamant qu'il avait violé toutes les lois de l'humanité *.

§ 183. A peine la paix était-elle signée entre la France et la République Argentine, que le général Lavalle fut mis en déroute et tué, Rivera battu complètement à Arroyo-Grande, et Montévidéo assiégé par les forces argentines sous le commandement du général Oribe. La guerre, changeant de théâtre, commençait donc à déchirer à son tour l'Uruguay, où Rosas prétendait mettre à la

Intervention anglo-française au Rio de la Plata. 1843-1850.

* *Revue des Deux-Mondes*, t. XXV, pp. 301-370; *Documents officiels*, dépêches échangées entre M. Roger, vice-consul, chargé par intérim du consulat de France à Buenos Aires, et M. Arana, ministre de la Confédération Argentine, dans lesquelles M. Roger *exige, au nom du droit des gens, que les Français qui se sont établis publiquement et notoirement dans la République avec les mêmes jouissances et libertés civiles que les citoyens argentins ne soient pas considérés comme domiciliés dans le lieu où ils se sont établis;* réponse de M. Arana, *et autres documents sur le même sujet* (1838); dépêches échangées entre le gouvernement de la Confédération Argentine et M. Nicholson, capitaine commandant les forces navales des États-Unis sur les côtes du Brésil et du Rio de la Plata, relativement à *la question suscitée par les agents de la France* (1839); le contre-amiral Leblanc au gouverneur de Buenos Aires (24 et 27 mars, avril, 5 mai 1838); le gouverneur de Buenos Aires au contre-amiral Le lanc (3 et 26 avril); le contre-amiral Leblanc à M. Arana, ministre des affaires étrangères, lui faisant part du blocus de tout le littoral de la République (mars 1838); le ministre des affaires étrangères au contre-amiral Leblanc (26 mars 1838); le même au président de la Cour de justice (29 mars 1838); circulaire du contre-amiral français Leblanc aux ministres et aux consuls étrangers résidant à Buenos Aires (28 mars 1838); mission de M. Buchet-Martigny et ses instructions (12 octobre 1838, 6 mars et 21 octobre 1839); déclaration de guerre du gouvernement de l'Uruguay (11 mars 1839); instructions du maréchal Soult au représentant de la France; note de M. Thiers au ministre de l'Uruguay en France (31 juillet 1840); mission de l'amiral de Mackau et instructions de M. Thiers (21 juillet 1840); dépêche de l'amiral de Mackau à M. le président du conseil, à bord de la frégate *la Gloire*, devant Montévidéo (22 novembre 1840); négociations de paix et traité signé le 29 octobre 1840; Ch. Calvo, *Amérique latine. — Annales historiques de la Révolution*, t. I, int.; Guizot, *Hist. parlementaire de France*, discussion sur le traité conclu le 29 octobre entre la France et la République Argentine (séance du 8 février 1841), t. III, p. 411, Chambre des pairs; Lawrence, *Com.*, t. I, p. 330.

tête du gouvernement son ancien allié et ami, le général Oribe, qu'il appelait le président légal de la République. La conduite tenue par le gouvernement français pendant l'intervention de 1838 à 1840 servit admirablement dans cette circonstance les projets de Rosas, qui légitimait son agression contre la Bande Orientale en s'appuyant sur la teneur de l'article 4 du traité conclu avec l'amiral de Mackau. Cette intervention de la République Argentine dans les affaires intérieures de l'Uruguay éveilla l'attention des gouvernements européens, et surtout celle du gouvernement français, à la suite d'un décret que le général Oribe rendit le 1er avril 1843 et qui condamnait au dernier supplice les étrangers qui prendraient les armes contre lui. Cet acte produisit un effet tout contraire à celui qu'Oribe s'en était promis. Les étrangers, justement alarmés pour leur sûreté personnelle, résolurent de soutenir le pouvoir assiégé dans Montévidéo et organisèrent une légion militaire, qui adopta le drapeau français pour signe de ralliement. C'était là une nouvelle occasion de conflit pour le gouvernement de Louis-Philippe, qui, ayant reconnu la légitimité de la dictature de Rosas, ne pouvait évidemment tolérer la formation à Montévidéo d'une légion presque entièrement composée de ses nationaux, et encore moins permettre qu'elle arborât le drapeau français.

L'amiral Massieu de Clerval.

C'est pourquoi l'amiral Massieu de Clerval reçut l'ordre de dissoudre cette légion, et, en cas de résistance, de la dépouiller au moins du caractère étranger qu'elle avait assumé ; après de longs pourparlers la légion renonça aux couleurs françaises, adopta la cocarde du pays, et, modifiant son organisation, s'incorpora dans la milice urbaine de Montévidéo.

La politique du Brésil dans la Plata.

§ 184. La situation intérieure du Brésil à cette époque et l'attitude prise par son gouvernement dès 1828 à l'égard de la République de l'Uruguay sont des faits liés intimement à l'intervention anglo-française dans le Rio de la Plata, dont ils constituent un des précédents diplomatiques, puisqu'ils furent cause de la mission confiée en 1844 au vicomte d'Abrantès.

Traité d'alliance entre le Brésil et le gouvernement argentin (1843).

En 1843 il y avait déjà longtemps que le gouvernement brésilien luttait contre une insurrection républicaine dans la province de Rio Grande du Sud, laquelle recevait de puissants encouragements de Rivera, président de l'Uruguay. La conduite hostile de ce général, l'alliance inébranlable de Rosas avec Oribe et la persistance du dictateur argentin à considérer son allié comme le seul président légal de l'Uruguay établissaient une sorte de commu-

nauté d'intérêts entre le gouvernement de Rio de Janeiro et celui de Rosas. D'un autre côté, ce n'était pas sans quelque hésitation que le Brésil avait reconnu l'indépendance de la Bande Orientale ; et en combattant le gouvernement de ce pays il obéissait à la fois à sa tradition historique, à ses tendances envahissantes et à la nécessité de pacifier la province de Rio Grande. Enfin, Rosas, placé comme il l'était, devait, pour la réalisation de ses plans, trouver dans l'appui moral et matériel d'une alliance intime avec le Brésil des avantages d'autant plus appréciables que l'on parlait déja de la possibilité d'une nouvelle intervention française dans le Rio de la Plata. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que le gouvernement argentin chargeât son ministre près la cour de Rio de Janeiro de conclure un traité d'alliance et qu'un semblable projet fût accueilli avec empressement par le gouvernement brésilien.

L'empereur du Brésil ratifie le traité d'alliance du 27 mars 1843.

Par ce traité, signé le 24 mars 1873, les deux États s'obligeaient à pacifier de concert la province de Rio Grande et à rétablir l'autorité légitime dans l'Uruguay, en chassant les rebelles et les intrus non seulement des territoires de la République Argentine et de l'empire, mais encore de celui de la Bande Orientale, qui était pourtant restée étrangère à la conclusion du traité. Cette convention d'alliance, déjà ratifiée par l'empereur Dom Pedro II, ayant été soumise à Rosas, celui-ci y refusa sa sanction, en se fondant sur ce qu'il était impossible de la mettre à exécution sans le consentement du gouvernement légal de l'Uruguay, sur le territoire duquel les armées de l'empire devaient pénétrer et dont le droit d'asile était ainsi engagé dans la question (1).

Le général Rosas le repousse.

1844. Mission en Europe du vicomte d'Abrantès.

Ce refus inexplicable de Rosas produisit un revirement complet dans l'attitude du gouvernement brésilien, qui commença à suspecter les intentions du dictateur argentin et à craindre qu'une fois Oribe triomphant la république de l'Uruguay ne devînt une dépendance de la Confédération Argentine et que la province de Rio Grande du Sud ne courût le même danger. Justement alarmé, le cabinet brésilien se hâta donc d'envoyer en Europe le vicomte d'Abrantès, avec la mission ostensible de négocier un traité de commerce avec le Zollverein, mais en réalité pour se concerter avec les divers États qui avaient reconnu et garanti l'indépendance de la Bande Orientale. Dans un *memorandum* adressé au gouvernement anglais le 9 novembre 1844 et au gouvernement français le 7 dé-

(1) Pereira Pinto, *Apontamentos*, t. III, pp. 37 et seq.

cembre de la même année, le vicomte d'Abrantès exposa l'objet de sa mission et fit ressortir la nécessité pour ces deux puissances d'intervenir dans les affaires du Rio de la Plata.

Accueil que reçut en Angleterre et en France la mission du vicomte d'Abrantès.

La France et l'Angleterre accueillirent ces insinuations avec faveur. Toutefois, si l'on s'en rapporte aux publications du temps, le gouvernement français, qui se rallia le premier aux vues du vicomte d'Abrantès, aurait cédé à de singuliers mobiles. Ainsi, aux yeux du comte de Brossard (1), le cabinet du 19 octobre, en acceptant l'idée d'une intervention en commun, aurait eu surtout en vue l'avantage de rétablir d'une manière brillante et inespérée, sur une question grave de politique extérieure, la bonne harmonie avec l'Angleterre, si fâcheusement troublée par les complications de 1840 et les ardents débats des Chambres au sujet du droit de visite. Imposer silence aux clameurs de l'opposition, qui se plaignait de ce que les intérêts français dans la Plata étaient abandonnés et sacrifiés, gagner du temps en s'engageant dans la voie des négociations, telles furent donc les considérations qui, en 1844 comme en 1838, inspirèrent la conduite du gouvernement français dans les affaires de la Plata.

Une fois d'accord sur le principe d'une intervention en commun, l'Angleterre et la France se mirent à l'œuvre pour réaliser leurs vues, et convinrent tout d'abord de laisser à l'écart le gouvernement qui avait pris l'initiative du concert, c'est-à-dire d'exclure l'empire du Brésil de toute coopération.

1845. Première mission anglo-française, Ouseley et Deffaudis.

§ 185. Deux agents furent en même temps nommés pour suivre les négociations diplomatiques qui devaient s'ouvrir dans la Plata : c'était, d'un côté, M. Ouseley, ministre d'Angleterre près le gouvernement argentin, et de l'autre, pour le gouvernement français, M. le baron Deffaudis. Les instructions données à ces deux agents étaient assez vagues et mal définies ; celles dont M. Guizot munit son délégué renfermaient seules des déclarations qui permettent d'apprécier le caractère véritable de ces interventions successives de la France dans les affaires intérieures des républiques de l'Amérique du Sud : le président du conseil des ministres de Louis-Philippe reconnaissait la légitimité du gouvernement de Rosas et déclarait que la France n'avait l'intention ni de s'ériger en alliée du gouvernement de Montévidéo, ni de faire renaître les

(1) *Considérations historiques et politiques sur les républiques de la Plata*, p. 209.

démêlés auxquels le traité de 1840 avait si heureusement mis fin. Si les envoyés de la France et de l'Angleterre ne réussissaient pas dans leur négociation, on devait se borner à recourir au blocus des ports et à la saisie des navires de guerre ou marchands.

M. Ouseley se présenta le premier à Buenos Aires ; il reçut aussitôt du chargé d'affaires des États-Unis des offres de bons offices, qu'il crut devoir décliner.

Avant de s'engager dans la voie des négociations, Rosas posa comme condition préalable la reconnaissance formelle du blocus de Montévidéo par l'escadre argentine ; mais cette condition fut nettement repoussée par les deux envoyés, qui, n'étant pas parvenus à écarter cet obstacle, se décidèrent à quitter Buenos Aires, en notifiant au gouvernement argentin un délai à l'expiration duquel, faute d'une entente amiable, les ports de la République devaient être mis en état de blocus.

La forme de cette notification ne comportant pas de discussion, le blocus fut décrété le 18 septembre 1845 ; l'escadre argentine fut capturée par l'escadre alliée, qui occupa en même temps le port de la Colonia, et le combat d'Obligado ouvrit, pour peu de temps il est vrai, le Parana au commerce européen.

Malgré cette attitude hostile des forces alliées, le général Rosas proposa, par la médiation de M. de Mareuil, consul de France à Buenos Aires, un arrangement transactionnel, qui, bien qu'impliquant toujours le rétablissement du gouvernement d'Oribe dans la Bande Orientale, et étant dès lors inacceptable pour la France comme pour l'Angleterre, révélait néanmoins de la part du gouvernement dictatorial le désir de régler à l'amiable les questions pendantes.

D'un autre côté, les deux puissances alliées avaient déjà éprouvé les conséquences inévitables de leur conduite. Leur commerce avec la Confédération Argentine, autrefois si florissant, était presque entièrement anéanti, et le gouvernement de la République était réduit à l'impossibilité de payer les arrérages de l'emprunt qu'il avait négocié à Londres. Il était donc difficile que la France et l'Angleterre, en présence des dispositions conciliantes que manifestait le général Rosas et du préjudice que le blocus causait à leurs intérêts matériels, ne renonçassent pas à une partie de leurs anciennes prétentions et ne restreignissent pas le cercle de leurs exigences.

Si les propositions dont on a reproché à M. de Mareuil de s'être trop facilement rendu l'intermédiaire ne furent point acceptées,

du moins eurent-elles pour conséquence le rappel des troupes anglaises et l'évacuation du Parana par les navires de guerre alliés*.

1846. Seconde mission anglo-française, M. Hood.

§ 186. Cette nouvelle attitude des gouvernements intervenants donna lieu en 1846 à l'envoi dans la Plata de M. Hood, qui avait été précédemment consul d'Angleterre à Montévidéo. Les propositions dont il était chargé pour le gouvernement argentin étaient en partie identiques à celles présentées par M. de Mareuil : elles reconnaissaient en principe que la navigation du Parana devait être soumise aux lois et aux réglements de la République Argentine; que le blocus des ports de la Plata devait être levé dès que les troupes argentines auraient évacué le territoire oriental; qu'on effectuerait simultanément le désarmement de la légion étrangère de Montévidéo; que la Bande Orientale procèderait librement à la nomination d'un président, le général Oribe s'obligeant préalablement à se soumettre aux résultats de cette élection, quelle qu'elle fût; enfin, qu'on accorderait une amnistie générale, réciproque et complète pour les personnes comme pour leurs propriétés. Ces propositions ayant été acceptées au mois de juillet 1846 par le général Rosas et au mois d'août de la même année par Oribe, il ne restait qu'à les transformer en articles de traité; mais là surgit une nouvelle difficulté : MM. Ouseley et Deffaudis, mis en demeure

* Ch. Calvo, *Amérique latine*, troisième période; *Traité d'alliance offensive et défensive entre le Brésil et la Confédération Argentine*, 24 mars 1843; *Mémoire de l'amiral Massieu de Clerval à son successeur*, du 24 février 1844; *Instructions du ministre des affaires étrangères brésilien au vicomte d'Abrantès*, du 23 août 1844; *Lettre de lord Aberdeen au vicomte d'Abrantès*, du 28 novembre 1844; *Lettre de M. Guizot au vicomte d'Abrantès*, du 31 janvier 1845; *Archivo americano*, junio 13 de 1846; *Protestation du ministre argentin à Rio de Janeiro contre la reconnaissance du Paraguay par le Brésil*, du 21 février 1845; *Note du gouvernement impérial au ministre argentin à Rio de Janeiro*, du 20 juillet 1845; *Lettre du général San Martin*, 20 décembre 1845, dans le *Morning Chronicle* du 12 février 1846. *Note de M. Ouseley au ministre argentin*, du 21, et *du ministre argentin à M. Ouseley*, du 24 mai 1845; *Note de M. Ouseley au ministre argentin*, du 27 juin 1845. *Lettre de M. Guizot à M. l'amiral de Mackau*, du 4 mars 1845; Chevalier de Saint-Robert, *Le général Rosas et la question de la Plata; Propositions du général Rosas à M. de Mareuil*, du 26 octobre 1845; *Dépêches officielles échangées entre le gouvernement argentin et M. Ouseley et M. Deffaudis; Archivo americano*, série 1. 1843-1845; Guizot, *Histoire parlementaire de la France*, t. IV, pp. 386, 390, 395. 401, 402, 407; Brossard, *Considérations hist. et pol. sur les républiques de la Plata*. p. 627; *Memorandum de M. le vicomte d'Abrantès, ministre du Brésil à Paris*. 7 décembre 1844; *Instructions de M. Guizot, ministre des affaires étrangères, à M. Deffaudis* (22 mars 1845); *Instructions de lord Aberdeen à M. W.-G. Ouseley* (20 février 1845).

de formuler un projet de convention, déclarèrent ne pouvoir souscrire à un arrangement dont les bases étaient tout à fait en dehors de leurs instructions primitives, et provoquèrent ainsi l'envoi d'une troisième mission diplomatique, dans laquelle le comte Walewski représentait la France, et lord Howden l'Angleterre *.

Troisième mission anglo-française. Lord Howden et le comte Walewski.

§ 187. Les instructions données à ces nouveaux agents différaient sensiblement de celles dont avaient été munis leurs prédécesseurs, et n'admettaient qu'en partie les principes de la convention Hood ; aussi le général Rosas refusa-t-il de négocier sur les bases de transactions combinées en dernier lieu entre les cabinets de Paris et de Londres, s'en tenant purement et simplement aux propositions formulées par l'entremise de M. de Mareuil. Lord Howden et le comte Walewski firent preuve d'un remarquable esprit de conciliation pour amener le dictateur à leurs vues et en finir avec l'affaire de la légion étrangère de Montévidéo; ils allèrent jusqu'à déclarer qu'ils procèderaient eux-mêmes au désarmement de leurs nationaux ; mais tous leurs efforts échouèrent devant l'opiniâtre résistance qu'ils rencontrèrent relativement au réglement de la libre navigation du Parana, de sorte que cette troisième mission diplomatique dans le Rio de la Plata n'eut pas de meilleurs résultats pratiques que les deux précédentes.

Si la solution des difficultés était de nouveau ajournée, on pouvait au moins constater de la part des gouvernements alliés une disposition de plus en plus marquée à rétablir la paix à tout prix, puisqu'ils ne refusaient pas de tenir un certain compte des prétentions du général Oribe au gouvernement de Montévidéo. Il y a plus : l'Angleterre se prévalut de la mission de lord Howden pour accentuer plus nettement sa position particulière. Aux termes des instructions communes dont ils étaient porteurs, l'agent britannique et le comte Walewski, après avoir achevé leur mission auprès du gouvernement de Buenos Aires, devaient unir leurs efforts pour faire conclure un armistice entre les parties belligérantes. Dans ce but lord Howden proposa à M. Walewski de s'abou-

* *Note de M. Arana, ministre des affaires étrangères argentin, à M. Hood*, du 28 juillet 1846 ; *Note de M. Hood au ministre des affaires étrangères argentin*, du 31 août 1846; *Note du ministre des affaires étrangères argentin à M. Hood*, du 6 septembre 1846; *Archivo americano*, série 1, 1845-1847 ; *Correspondencia oficial entre el gobierno argentino y M. Hood ;* Guizot, *Hist. parlementaire de la France*, t. IV, pp. 33-151 ; Brossard, *Considérations hist.*, p. 330 ; *Projet de traité connu sous le nom de Bases Hood*, 1846.

cher avec le général Oribe, de lui offrir une suspension d'armes et d'instituer ensuite une junte provisoire choisie de concert par le général et le gouvernement établi à Montévidéo, laquelle serait chargée de procéder à l'élection d'un président ; et dans le cas où l'armistice ne serait pas accepté, le commandant en chef de l'armée assiégeante proposerait à la ville de Montévidéo une capitulation aussi avantageuse que possible. Le gouvernement montévidéen repoussa tout arrangement avec le général Oribe tant que celui-ci n'aurait pas assuré l'indépendance de la République de l'Uruguay en éloignant les troupes argentines de son territoire. De son côté, le général Oribe consentit à une suspension d'hostilités de six mois ; mais il exigea comme condition préalable la levée du blocus des deux rives de la Plata. La ville de Montévidéo n'accepta pas un armistice de si courte durée ; alors, s'inspirant de l'esprit de ses instructions, lord Howden ordonna à l'escadre anglaise de lever le blocus des ports du Rio de la Plata. Cette détermination provoqua d'énergiques protestations à la fois de la part des autorités et des résidents anglais de Montévidéo. Alors le comte Walewski, se séparant de son collègue britannique, prit les dispositions nécessaires pour continuer le blocus et protéger la ville de Montévidéo jusqu'à ce que les gouvernements de France et d'Angleterre fussent en mesure de vider la question. Sans désavouer formellement son envoyé, le gouvernement français se rallia au fond à la résolution adoptée par lord Howden et accéda à l'envoi, proposé par l'Angleterre, de nouveaux plénipotentiaires en Amérique*.

1848. Quatrième mission anglo-française. M. Gore et le baron Gros.

§ 188. Pour cette quatrième mission la France choisit M. le baron Gros et l'Angleterre M. Gore ; ces deux agents devaient traiter directement avec le général Oribe et le gouvernement de Montévidéo sans entente ni concert avec la République Argentine. Les négociations ayant été entamées dans ces conditions, le général Oribe n'hésita pas à faire la déclaration qu'on exigeait de lui

* *Note de M. de Walewski à lord Howden*, du 11 juillet 1847 ; *Lettre de M. de Walewski à lord Howden*, du 15 juillet 1847 ; *Note confidentielle de M. Barreiro, ministre des affaires étrangères de Montévidéo, à M. de Walewski*, du 15 juillet 1847 ; *Lettre de M. de Walewski à lord Howden*, du 11 juillet 1848 ; *Archivo americano*, série 2, 1846-1847 ; *Dépêches officielles échangées entre le gouvernement argentin* et MM. de Walewski et Howden ; Brossard, *Considérations*, p. 351 ; *Instructions de M. Guizot à M. le comte de Walewski* (8 mars 1847) ; Note collective de M. de Walewski et de lord Howden (3 juin 1847) ; Projet de traité présenté par le comte de Walewski (1847).

concernant l'élection présidentielle de l'Uruguay, déclaration conforme d'ailleurs aux bases de la convention Hood (1). Mais, pour faire évacuer le territoire oriental aux troupes argentines, il était indispensable d'obtenir le consentement du général Rosas; celui-ci, loin de le donner, engagea son allié à retirer sa parole, se fondant sur ce qu'en la maintenant il paraîtrait acquiescer à la légitimité du gouvernement de Montévidéo et des actes de son administration, et qu'il était moralement obligé de tenir compte des droits et des intérêts de la Confédération Argentine. Telle fut la cause véritable qui empêcha ces nouvelles négociations d'avoir le résultat amiable que les gouvernements alliés avaient pu s'en promettre.

Fin de l'intervention anglaise. — Traité de paix conclu le 24 novembre 1849.

§ 189. Toutefois, depuis la mission de M. Hood, l'Angleterre attachait un prix extrême à terminer une affaire qui compromettait si gravement ses intérêts commerciaux; elle profita donc avec empressement de l'insuccès même de la dernière tentative d'arrangement avec la France pour conclure un traité séparé, qui *rétablissait les relations d'amitié et de bonne harmonie entre la Confédération Argentine et la Grande-Bretagne,* reconnaissait tous les droits de la Confédération comme nation libre et indépendante, ordonnait l'évacuation des points occupés ainsi que la restitution des navires saisis, et stipulait enfin que l'escadre britannique saluerait de vingt et un coups de canon le pavillon de la République Argentine (2).

Cinquième mission française, l'amiral Leprédour. — Fin de l'intervention française. — Convention de paix signée le 31 août 1850.

§ 190. Ce traité condamnait la France à continuer seule l'intervention dans le Rio de la Plata; mais son attitude, qui avait suivi dans cette question les oscillations de la politique anglaise, tendit de plus en plus à entrer dans la voie ouverte par M. Gore, ainsi que cela ressort notamment des instructions que M. Bastide, ministre des affaires étrangères de la République Française, transmit en 1848 à l'amiral Leprédour, le nouveau commandant de l'escadre de la France dans la Plata.

C'est conformément à ces instructions, basées à la fois sur la convention Hood et sur le traité Gore, que Don Philippe Arana, représentant de la Confédération Argentine, et l'amiral Leprédour, représentant de la République Française, signèrent le 31 août 1850

(1) *Protocolo de la negociacion de paz, promovida por los señores ministros plenipotenciarios de los gobiernos interventores; iniciado el 21 de marzo, y terminado el 8 de junio de 1848.* Publicacion oficial. Montevideo, 1848.

(2) Herstlet, v. VIII, p. 105; Martens-Samwer, t. II, p. 46.

une convention de paix et d'amitié, qui ne fut pas ratifiée par la France, mais n'en fut pas moins considérée comme valide (1).

Le gouvernement français persistait cependant à ne pas reconnaître comme seul légitime le gouvernement établi à Montévidéo et à refuser à Don Manuel Oribe tout autre caractère que celui de brigadier ou de chef de l'armée; mais une fois la paix faite avec Buenos Aires, il changea de conduite, ouvrit des négociations directes avec l'allié de Rosas, et le 13 septembre 1850 (2) un arrangement amiable était signé au nom de la France par l'amiral Leprédour, et au nom du général Oribe par don Carlos G. Villa de Moros, ministre des affaires étrangères de son gouvernement. Par cet arrangement, qui consacrait en termes formels l'indépendance absolue de la République de l'Uruguay, le général Oribe confirmait le traité que la France avait conclu quinze jours auparavant avec la Confédération Argentine. Ces deux conventions, conclues l'une avec Rosas, l'autre avec Oribe, furent sur le terrain officiel et diplomatique les derniers mots de l'intervention française dans les affaires intérieures des deux républiques de l'extrême sud de l'Amérique. Le gouvernement anglais, avec son bon sens pratique, avait compris plus tôt que le gouvernement français l'inutilité de ses efforts, le danger de ses blocus, l'injustice et l'arbitraire des prétentions soutenues en son nom par des agents plus zélés qu'éclairés.

C'est en définitive ce mince résultat, auquel on peut encore ajouter la nouvelle consécration donnée au pouvoir dictatorial de Rosas et le salut de vingt et un coups de canon finalement accordé par la France au pavillon argentin, qui constitue le bilan complet de l'intervention anglo-française dans le Rio de la Plata.

Il est permis de se demander quel profit l'humanité en a recueilli, en quoi cette intervention a servi au développement de la civilisation et du commerce, quels principes nouveaux et féconds de droit international elle a fait prévaloir. Et pourtant l'enseignement qui ressortait de ces tristes immixtions de l'Europe dans l'organisation intérieure des États transatlantiques devait être bientôt méconnu, comme ne le démontre que trop l'intervention au Mexique, dont il nous reste à parler *.

(1) Martens-Samwer, t. II, p. 51.
(2) Martens-Samwer, t. II, p. 55.
* *Instructions de M. Guizot à M. le baron Gros* (15 décembre 1847); *Instructions de M. Bastide, ministre des affaires étrangères de la République Française, à l'amiral Leprédour* (28 janvier 1848); *Instructions du général La Hitte, ministre des*

Intervention armée de la France, de l'Angleterre et de l'Espagne au Mexique.

§ 191. Les faits que nous venons d'exposer nous ont montré deux grandes puissances européennes s'ingérant dans les dissensions civiles d'un autre pays, s'alliant à un parti politique pour combattre ou renverser un gouvernement établi, déclarer et lever des blocus sous le prétexte de protéger ou de faire indemniser leurs nationaux, appeler à leur aide la violence et l'arbitraire, agir sans s'inspirer d'aucun principe élevé du droit international, et finalement n'aboutir qu'à des résultats humiliants tout à fait négatifs.

L'intervention récente de ces mêmes États au Mexique présente des caractères identiques, produit les mêmes conséquences et, au point de vue des principes, constitue pour les puissances qui s'y sont laissé entraîner un précédent aussi peu digne d'éloges que funeste à leur considération et à leurs intérêts.

Fondement de l'intervention.

Le point de départ de l'intervention mexicaine fut la demande de réparation, sous forme d'indemnité pécuniaire, de préjudices éprouvés par un certain nombre de sujets étrangers, d'actes de spoliation et de violence ou de dénis de justice dont quelques commerçants français, anglais ou espagnols avaient eu à souffrir au milieu des révolutions politiques que le Mexique a successivement traversées.

1861. Convention de Londres, stipulations.

Dans le courant d'octobre 1861, la France, l'Angleterre et l'Espagne se réunirent en conférence à Londres pour se concerter sur la marche à suivre afin d'obtenir le paiement des indemnités réclamées par leurs nationaux, et conclurent une convention spéciale (1), qui énumérait les griefs allégués contre le gouvernement mexicain, accusé notamment d'avoir méconnu ses engagements

affaires étrangères, à l'amiral Leprédour (26 janvier 1850), *nº 1, nº 2, nº 3; Dépêche de l'amiral Leprédour au ministre des affaires étrangères* (30 avril 1851); *Discours de l'empereur du Brésil* (4 mai 1847); *Dépêche de M. Gros à M. le ministre des affaires étrangères,* du 23 août 1848; *Rapport de M. Daru à l'Assemblée législative, au nom de la commission des crédits supplémentaires,* du 17 décembre 1849; *Rapport de M. Sauvaire Barthélemy à l'Assemblée constituante, au nom du comité des finances,* du 26 décembre 1848; Deffaudis, *Questions diplomatiques; Tratado de paz entre la Inglaterra y la Republica Argentina,* celebrado el 24 de noviembre 1848; *Projet de traité de M. l'amiral Leprédour avec le général Rosas* (1849); *idem avec le général Oribe* (1849); *Extraits de la pétition adressée à l'Assemblée législative par 5,439 Français résidant dans la Plata; Convention de paix entre la France et la République Argentine,* conclue le 31 août 1851; *Archivo americano,* série 2, 1848-1850; *Correspondance officielle entre le gouvernement argentin et MM. Gros et Gore et l'amiral Leprédour;* Brossard, *Considérations,* p. 372; *Mémorial dipl.,* nº 21; Discours de lord Russell (1863).

(1) De Clercq, t. VIII, p. 318.

financiers, d'avoir négligé de solder les bons de la dette publique passés aux mains de ses créanciers étrangers, et d'avoir refusé de faire droit à un grand nombre de réclamations particulières. Le préambule et l'article premier mentionnaient encore les mauvais traitements et les actes de violence dont plusieurs étrangers avaient souffert dans leurs personnes ou dans leurs biens et dont ils n'avaient pu obtenir la légitime réparation. L'article 2 stipulait que, pour arriver au redressement de cet ensemble de griefs, les parties contractantes combineraient leur action et leurs moyens, mais qu'elles s'interdisaient toute acquisition de territoire, tout avantage exclusif et toute immixtion dans les affaires intérieures du pays, de nature à porter atteinte au droit *de la nation mexicaine de déterminer la forme de gouvernement qu'elle juge la plus convenable à ses intérêts.*

Cependant, tout en paraissant repousser les moyens coercitifs et toute idée de conquête, les trois puissances alliées se réservèrent la faculté d'occuper des territoires et des villes dans la mesure indispensable pour atteindre le but qu'ils poursuivaient en commun. De pareilles stipulations n'impliquaient-elles pas la conquête d'un pays libre et indépendant, sous la seule réserve pour la population de se donner, à un moment venu, la forme de gouvernement qui lui semblerait la mieux appropriée à ses besoins et à ses intérêts? On comprend à la rigueur que, sous la pression des circonstances et malgré la pénurie de son trésor, le gouvernement de la république mexicaine eût été amené à consentir au remboursement des bons de la dette publique demeurés en souffrance; mais que penser de cette prétention vague et inqualifiable d'assurer en tout état de choses la protection et la sécurité des sujets étrangers? N'était-ce pas implicitement pour les puissances alliées se réserver arbitrairement l'appréciation du genre de gouvernement à établir au Mexique, et de l'étendue des garanties morales à exiger pour la sûreté d'intérêts placés au dessus de ceux des nationaux eux-mêmes? Une fois sur cette pente, et pour peu que l'une ou l'autre de ces garanties parût faire encore défaut, n'était-ce pas, d'après l'esprit, sinon d'après la lettre de la convention de Londres, aboutir en dernière analyse à une intervention armée d'une durée illimitée et à une occupation violente du territoire mexicain prolongée jusqu'à l'établissement d'un pouvoir disposé à céder aux exigences même les moins justifiées des nations européennes?

Les puissances intervenantes invitent les États-Unis à prendre part à l'alliance.

§ 192. Un mois après la signature du traité de Londres, les puissances alliées invitaient les États-Unis à s'unir à elles comme *quatrième partie contractante* pour régler en commun les affaires du Mexique. Le gouvernement de Washington, par la forme de ses institutions et les exigences mêmes de sa situation géographique, ne pouvait voir avec indifférence le rôle que trois grandes nations d'Europe se préparaient à jouer au Mexique ; il ne lui était pas moins difficile de ne figurer qu'à titre de partie accédante dans un accord conclu à son insu et sans aucune participation de sa part. Aussi l'attitude des États-Unis fut-elle dès l'origine celle d'une puissance décidée à ne résoudre les difficultés pendantes que par la voie diplomatique.

M. Seward propose un réglement amiable.

Répondant à la communication que les cabinets de Paris et de Londres lui adressèrent à ce sujet, M. Seward, alors secrétaire d'État à Washington, déclina nettement toute combinaison d'alliance par voie d'accession ; à ses yeux, il ne pouvait être question que du réglement amiable de réclamations pécuniaires, et il proposa l'entremise du ministre des États-Unis à Mexico pour poser les bases d'un accord, qui, donnant pleine satisfaction à des droits légitimes, rendrait inutile l'intervention projetée. La France, l'Angleterre et l'Espagne repoussèrent ces offres, en déclarant qu'elles ne se tiendraient pas pour satisfaites uniquement par le paiement des sommes dues à leurs sujets, qu'elles désiraient en outre assurer pour l'avenir une protection sérieuse, efficace et permanente aux personnes et aux biens de leurs nationaux. C'est, à vrai dire, dans cette dernière pensée et dans les conséquences qui en dérivent qu'il faut voir la base réelle, la seule même, de l'intervention au Mexique.

Instructions de M. Thouvenel à l'amiral français.

Les instructions remises par M. Thouvenel, ministre des affaires étrangères de France, à l'amiral Jurien-Lagravière, chargé de commander l'escadre française dans le golfe du Mexique, donnaient à entendre que la présence des forces alliées sur le territoire mexicain engagerait sans doute la partie éclairée de la population à tenter un effort pour sortir de l'état de trouble et d'anarchie dans lequel elle avait gémi jusque là, et pour créer un gouvernement offrant les garanties d'ordre et de sécurité qui avaient manqué à tous les régimes qui se sont succédé dans le pays depuis l'époque de son indépendance. M. Thouvenel ajoutait que l'intérêt suprême des alliés reposait sur un changement de situation dans la république, et il recommandait à l'amiral de seconder les tentatives qui pour-

raient être faites dans ce but, en prêtant son appui à tout mouvement qu'il jugerait propre à garantir efficacement les intérêts des sujets étrangers établis au Mexique.

1862. La lettre de Napoléon III au général Forey met en évidence le mobile de l'intervention.

Mais ce qui prouve bien mieux encore les mobiles véritables de l'intervention européenne au Mexique, c'est la lettre que l'empereur Napoléon III adressa le 3 juillet 1862 au général Forey, commandant en chef du corps expéditionnaire français. « La France, disait cette lettre, en intervenant au Mexique, se propose :

« 1° De mettre obstacle à l'absorption de cette partie de l'Amérique par les États-Unis ;

« 2° D'empêcher que la grande fédération anglo-saxonne ne devienne l'unique intermédiaire et le seul entrepôt pour les denrées et le commerce du continent nord-américain ;

« 3° De rétablir le prestige de la race latine en Amérique ;

« 4° D'accroître l'influence de la France au moyen de l'établissement au Mexique d'un gouvernement plus sympathique à ses intérêts. »

Cet exposé conduisait naturellement Napoléon III à charger le général Forey d'établir au Mexique une monarchie, si cette forme de gouvernement n'était pas incompatible avec le sentiment national du pays, et, dans le cas contraire, de ne rien négliger pour faciliter l'installation d'un gouvernement offrant de sérieuses garanties de moralité et de stabilité. Dans une lettre antérieure au général Lorencez, qui avait précédé le général Forey au Mexique, Napoléon III avait pourtant déclaré qu'il était contraire aux intérêts de la France, comme à l'origine et aux principes du gouvernement impérial, de chercher à imposer à la nation mexicaine une forme de gouvernement quelconque, et que les habitants du pays devaient rester absolument libres de choisir le gouvernement qui leur conviendrait le mieux (1).

On projette la substitution d'une monarchie au gouvernement républicain.

En dépit de cette déclaration, il est avéré que le but que se proposaient les signataires de la convention de Londres était la substitution d'une monarchie au régime républicain au Mexique (2); et c'est parce que tel était le véritable mobile de leur conduite qu'ils donnèrent pour base à leur intervention des demandes d'indemnité reposant sur des faits nettement définis , il est vrai, mais non contrôlés, et qu'ils formulèrent des réclamations pécuniaires

(1) *Archives dipl.*, 1863, t. I, pp. 328-330.
(2) *Revue des Deux Mondes*, avril 1861. Article publié par M Michel Chevalier.

sans avoir préalablement examiné jusqu'à quel point la responsabilité directe du gouvernement mexicain pouvait se trouver engagée, et sans s'être bien rendu compte du montant et de la légitimité des créances alléguées. Si, en principe, il est difficile d'admettre que les gouvernements soient fondés à accorder l'appui de leur autorité et d'une intervention directe à ceux de leurs nationaux qui consentent librement à prêter leurs deniers à des gouvernements étrangers, du moins la raison et l'équité exigent-elles, lorsque de pareilles ingérences dans des contrats privés se produisent, qu'elles s'accomplissent en pleine connaissance de cause et non avec la légèreté, le défaut de mesure que nous avons à signaler dans l'intervention européenne au Mexique (1).

Complications. Note de M. Seward du 4 décembre 1861.

Voyons maintenant les complications et les mécomptes qui attendaient les trois puissances alliées au début même de leur œuvre.

Tout d'abord le secrétaire d'État des États-Unis, M. Seward, dans une note du 4 décembre 1861, déclare admettre le droit des alliés d'apprécier par eux-mêmes si les préjudices éprouvés par leurs nationaux sont assez graves pour justifier la guerre qu'ils se proposent de faire au Mexique ; mais il ne peut s'empêcher de leur rappeler que les États-Unis sont hautement intéressés à ce qu'aucune puissance étrangère ne s'empare d'une portion quelconque du territoire mexicain, n'obtienne aucun avantage particulier, et surtout n'exerce une influence qui puisse porter atteinte au droit que le Mexique possède de choisir et de constituer librement son gouvernement.

Les États-Unis, ajoute M. Seward, refusent d'accéder au traité de Londres, parce que l'alliance qu'on leur propose est contraire à cette règle traditionnelle de conduite qui leur défend de se mêler des affaires politiques des États de l'Europe ; parce que la République Mexicaine leur inspire les plus vives sympathies ; parce que,

(1) Une affaire particulière, qu'on peut regarder comme le précédent le plus saillant de l'intervention française au Mexique, et qui n'a pas peu contribué à faire renoncer l'Angleterre et l'Espagne à poursuivre l'exécution de la triple alliance conclue à Londres en 1861, a été le réglement de la fameuse créance Jecker. Les discussions qu'elle a suscitées au sein des Chambres françaises démontrent suffisamment que depuis le commencement jusqu'à la fin cette affaire a fatalement influé sur une intervention qui devait avoir des résultats si funestes pour l'empereur Maximilien et si désastreux pour le prestige du gouvernement qui avait été assez mal inspiré pour l'entreprendre. On sait d'ailleurs que la créance Jecker avait pour origine une opération de trésorerie, de conversion de bons et de titres de la dette publique mexicaine souscrite par le président Miramon et annulée à l'arrivée au pouvoir du président Juarez.

enfin, les réclamations qu'il s'agit de faire prévaloir au Mexique sont de nature à être réglées par la voie amicale.

Cette attitude du gouvernement de Washington était une première complication, qu'un autre événement survenu sur le sol mexicain même vint bientôt aggraver.

Convention de la Soledad et conférences d'Orizaba.

§ 193. Dès leur débarquement à Veracruz on avait pu constater un désaccord de vues à peu près complet entre les trois chefs des troupes expéditionnaires et les agents diplomatiques qui leur avaient été adjoints : tandis que les représentants de l'Angleterre et de l'Espagne se montraient disposés à épuiser tout d'abord la voie des négociations pacifiques et à entrer, au besoin, en arrangement avec le gouvernement de Juarez, les délégués français, M. Dubois de Saligny et l'amiral Jurien, certains de voir rejeter leur *ultimatum*, semblaient vouloir refuser toute transaction et préférer un recours immédiat à la force. Ils ne souscrivirent donc que par pure condescendance pour leurs alliés aux préliminaires d'arrangement qui furent signés à la Soledad, le 19 février 1862 (1), avec un délégué du gouvernement mexicain; mais ces préliminaires ayant été désapprouvés à Paris aussi bien qu'à Londres et à Madrid, les représentants de la France, obéissant plus franchement aux inspirations de leur gouvernement, prêtèrent ouvertement leur appui au parti mexicain qui rêvait la restauration du régime monarchique.

L'Angleterre et l'Espagne se séparent de l'alliance.

§ 194. Ce brusque revirement et la dénonciation des préliminaires de la Soledad eurent pour résultat la réunion à Orizaba, le 9 avril 1862, d'une conférence, à la suite de laquelle, sous le prétexte que les Français méconnaissaient l'esprit de la convention de Londres, les troupes anglaises et espagnoles évacuèrent le Mexique et se rembarquèrent pour l'Europe, laissant la France supporter seule le poids de l'intervention.

Dégagés ainsi des entraves élevées par leurs alliés et cédant de plus en plus à la pression des émigrés mexicains et du parti hostile au pouvoir de Juarez, les agents français ne gardèrent plus aucun ménagement et secondèrent énergiquement l'œuvre de restauration monarchique, qui, après la prise de Puebla, vint se dénouer à Mexico même.

La junte des notables offre le trône du Mexique à Maximilien.

§ 195. Une junte de notables, au choix de laquelle le peuple n'avait pris aucune part, s'empara du pouvoir abandonné par

(1) De Clercq, t. VIII, p. 392.

Juarez et envoya des délégués en Europe pour offrir la couronne impériale du Mexique à l'archiduc Maximilien d'Autriche. Le gouvernement français, considérant l'établissement de l'empire au Mexique comme l'expression légitime de la volonté et de la souveraineté du peuple, reconnut aussitôt le nouveau gouvernement et entra officiellement et diplomatiquement en rapport avec lui.

Traité de Miramar.

Avant même de quitter l'Europe pour aller occuper le trône que la junte de Mexico était venue lui offrir, l'empereur Maximilien signait à Miramar le 8 avril 1864 (1) un traité par lequel la France s'obligeait à laisser au Mexique un corps de troupes dont le chiffre serait successivement réduit de manière à être complètement rapatrié au bout de quatre ans ; le nouveau gouvernement s'engageait, de son côté, à pourvoir à l'entretien de ce corps d'occupation, à rembourser les frais de l'expédition française et à liquider, moyennant un forfait de 60,000,000 francs, les réclamations particulières, cause première de l'intervention et de la triple alliance conclue à Londres en 1861.

Les États-Unis refusent de reconnaître l'empire.

§ 196. Mais de quel œil les États-Unis allaient-ils envisager l'installation d'un gouvernement monarchique au Mexique? La réponse que M. Seward avait faite le 4 décembre 1861 aux ouvertures des puissances alliées faisait suffisamment pressentir que le cabinet de Washington refuserait absolument de reconnaître la légitimité du pouvoir de Maximilien.

Note de M. Seward du 7 avril 1864.

En effet, dans une dépêche qu'il adressa le 7 avril 1864 à M. Dayton, ministre des États-Unis à Paris, le même secrétaire d'État annonçait que la Chambre des représentants s'était unanimement opposée à la reconnaissance de la nouvelle monarchie mexicaine, et que ce vote était l'expression réelle des sentiments qui animaient à cet égard le peuple des États-Unis tout entier.

1865. Instructions de M. Seward au ministre des États-Unis en France.

Mais ce fut surtout dans la lettre qu'il écrivit le 30 juin 1865 à M. Bigelow, successeur de M. Dayton à la tête de la légation américaine en France, que M. Seward révéla toute la pensée de son gouvernement au sujet de l'intervention française. « Il convient, disait cette lettre, que M. Bigelow fasse nettement comprendre à M. Drouyn de Lhuys (alors ministre des affaires étrangères en France) quelles sont les intentions du gouvernement fédéral ; il lui expliquera que nous ne pouvons ne pas considérer la France comme actuellement en guerre avec la République Mexicaine, et

(1) De Clercq, t. IX, p. 18

que par conséquent nous observerons les principes de la plus stricte neutralité, mais que, d'un autre côté, l'amitié qui les lie au Mexique oblige les États-Unis à manifester de nouveau toute leur sympathie pour le maintien des institutions républicaines sur le continent américain, et à déclarer que leur confiance dans la valeur morale de cette forme de gouvernement est telle qu'ils ont pu sans danger aucun s'abstenir scrupuleusement jusqu'ici de s'ingérer dans les affaires des États étrangers. »

Attitude décidée des États-Unis relativement à l'intervention française.

Dans une deuxième note datée du 6 septembre de la même année M. Seward tient un langage plus explicite encore : il ne cache pas que le cabinet de Washington a vu avec un profond regret l'antagonisme que les événements du Mexique ont suscité entre la France et le gouvernement fédéral. Les États-Unis, ajoute-t-il, n'ont qu'un désir : voir tous les peuples qui les entourent vivre sous la même forme de gouvernement et sous le même système politique que ceux auxquels l'Union Américaine doit sa prospérité. Il termine par ces graves paroles : « Le peuple des États-Unis a la ferme conviction que le progrès n'est possible dans cette partie du monde qu'au moyen d'institutions politiques identiques dans tous les États du continent américain. Or le gouvernement de la Fédération croit que la France emploie en ce moment son influence et ses forces militaires à renverser les institutions républicaines au Mexique pour y établir un gouvernement monarchique, sous la souveraineté d'un prince européen tout à fait étranger au pays jusqu'au jour de son élévation au trône. Les États-Unis ne sauraient donc se croire tenus de reconnaître au Mexique un système politique directement contraire au gouvernement républicain, avec lequel l'Union a constamment entretenu des relations d'amitié et de bonne harmonie. »

Napoléon III propose au gouvernement de Washington de reconnaître Maximilien et offre de retirer ses troupes.

Le gouvernement français put dès lors entrevoir les fâcheuses complications dans lesquelles allait l'entraîner son intervention au Mexique ; il adressa à son représentant à Washington une dépêche dans laquelle il déclarait que la seule chose qu'il attendait du gouvernement fédéral était l'assurance qu'il ne s'opposerait pas à la consolidation du nouvel ordre de choses créé au Mexique ; et comme gage de bon vouloir il demandait aux États-Unis de reconnaître l'empereur Maximilien, donnant d'ailleurs à entendre que cette reconnaissance constituerait aux yeux de la France une garantie suffisante pour que le rappel de ses troupes s'effectuât dans le délai stipulé à Miramar.

Le président des États-Unis se refuse à une telle reconnaissance.

M. Seward répondit : « Le cabinet de Washington croit comprendre que l'empereur des Français a l'intention de retirer son armée d'occupation dans un délai convenable, mais en exigeant préalablement que le gouvernement des États-Unis entretienne des relations amicales avec l'autorité qui a revêtu à Mexico la forme impériale. Le président des États-Unis, tout en se félicitant des bonnes dispositions que témoigne l'empereur des Français, regrette de ne pouvoir souscrire à la condition qu'on prétend lui imposer et qui lui paraît absolument inacceptable. Dans l'opinion du président, le gouvernement de l'empereur n'est pas suffisamment édifié sur la nature du mécontentement qui règne aux États-Unis au sujet des affaires du Mexique et qui n'a pas pour cause unique la présence en Amérique d'une arméé étrangère et bien moins encore le fait que cette armée est française. Les États-Unis *reconnaissent le droit que les nations souveraines possèdent de se faire mutuellement la guerre, pourvu que cette guerre ne porte pas préjudice au gouvernement de l'Union*. Ce mécontentement provient surtout de ce que l'armée française est employée à combattre, à détruire un gouvernement républicain (établi par un peuple avec lequel le gouvernement des États-Unis sympathise profondément), dans le but évident de fonder sur ses ruines un gouvernement monarchique étranger, dont la présence, tant qu'elle se prolongera, doit forcément être considérée par le peuple américain comme une injure et une menace pour ses propres et chères institutions. Le gouvernement des États-Unis nourrit donc le ferme espoir que la France jugera compatible avec ses intérêts et son honneur de renoncer à son attitude agressive à l'égard du Mexique, en laissant au peuple de ce pays la libre jouissance des institutions républicaines qu'il s'est données.

Trompé dans son espoir du côté de Washington, le gouvernement français s'efforça d'amener l'Angleterre à reconnaître la légitimité du gouvernement de Maximilien. Invoquant presque les mêmes raisons que les États-Unis, le cabinet de Londres refusa dans le principe d'accéder aux désirs de l'empereur des Français, en faisant valoir qu'il ne pourrait reconnaître l'empereur Maximilien que lorsque celui-ci offrirait des garanties de stabilité, qu'il pensait d'ailleurs que les institutions monarchiques ne convenaient pas aux intérêts du peuple mexicain. Cependant l'Angleterre ne persista pas dans ce premier refus, car bientôt après elle accrédita un ministre plénipotentiaire auprès du nouvel empire du Mexique.

Les choses en étaient à ce point, lorsqu'une circonstance particulière poussa les États-Unis à mieux dessiner leur attitude. Vers le milieu de 1865 le ministre de Juarez, qui n'avait pas cessé de remplir ses fonctions diplomatiques à Washington, informa le gouvernement fédéral qu'un agent de Maximilien tentait d'assumer à New York le caractère de consul mexicain. M. Seward répondit aussitôt que son gouvernement ne reconnaissait comme légitime et régulièrement accrédité que l'agent nommé par le gouvernement de Juarez, sans que pour cela les États-Unis entendissent cesser d'entretenir des relations commerciales avec les ports mexicains qui n'étaient plus au pouvoir du gouvernement de la république.

1866. Les relations entre les États-Unis et l'empire français prennent un caractère grave. Note de M. Seward.

§ 197. En 1866 M. Seward adressa à M. Bigelow, représentant des États-Unis en France, une nouvelle note dans laquelle, avec la franchise et l'énergie propres à la diplomatie de la grande République nord-américaine, il déclarait que la guerre entre la France et la République du Mexique était devenue aussi dangereuse pour les États-Unis que pour la cause républicaine, et que dès lors le gouvernement des États-Unis demandait qu'on y mît un terme. M. Seward ajoutait que dans l'opinion du président la France ne devait pas différer plus longtemps la réalisation de son offre de rappeler en Europe le corps d'occupation qu'elle entretenait au Mexique. S'il est vrai que depuis une année déjà Napoléon III était fermement résolu de retirer sa protection à l'empire de Maximilien, il est toutefois permis de penser que les notes du cabinet de Washington précipitèrent le dénoûment.

L'empereur Maximilien nomme le général Osmont ministre de la guerre.

Dans le courant du mois de juillet 1866 Maximilien avait choisi pour ministre de la guerre le général Osmont, du corps expéditionnaire français, et confié l'administration du trésor à M. Friant, intendant militaire appartenant au même corps. Le cabinet de Washington, interprétant ce double choix comme une intention de prolonger l'occupation du Mexique, adressa à la date du 16 août au marquis de Montholon, ministre de France aux États-Unis, une communication ainsi conçue :

Cet acte provoque la célèbre note de M. Seward au marquis de Montholon du mois d'août 1866.

« J'ai l'honneur d'appeler votre attention sur deux ordres ou décrets expédiés, à ce que l'on assure, le 26 juillet dernier par le prince Maximilien, qui assume le titre d'*empereur du Mexique*. Dans ces ordres il déclare qu'il a confié la direction du département de la guerre au général Osmont, chef de l'état-major du corps expéditionnaire français, et celle du trésor à M. Friant, intendant en chef de ce même corps. Le président croit nécessaire

de faire savoir à l'empereur des Français que la nomination à de pareilles fonctions administratives de deux officiers du corps expéditionnaire français, faite par le prince Maximilien, est de nature à troubler les bonnes relations qui existent entre les États-Unis et la France, parce que le congrès et le peuple des États-Unis pourraient voir dans cet acte un indice incompatible avec l'engagement pris de rappeler le corps expéditionnaire français du Mexique. »

Le gouvernement français donne des explications satisfaisantes.

A la réception de cette note le gouvernement français se hâta de faire savoir que MM. Osmont et Friant n'avaient pas été autorisés à accepter les fonctions qui leur étaient offertes. De son côté et presque simultanément le président Johnson déclarait nul et sans effet un décret de Maximilien ordonnant le blocus de plusieurs ports du Mexique.

Le rappel de l'expédition française au Mexique est décidé.

Dans ces conjonctures il devenait impossible pour le gouvernement français de maintenir plus longtemps son intervention armée au Mexique ; c'est pourquoi, renonçant à sa première idée du rapatriement de ses troupes en trois divisions qui se seraient embarquées à six mois l'une de l'autre, il se décida à l'opérer en une seule fois dans le courant de l'année 1867.

Dès qu'il fut informé de cette résolution, M. Seward transmit au ministre des États-Unis en France une dépêche, dont nous extrayons les passages suivants :

« La question que vous me soumettez dans votre dernière lettre au sujet de l'opinion probable de notre cabinet sur le rappel de la totalité du corps expéditionnaire français dans tout le cours de l'année prochaine, au lieu d'une évacuation en trois divisions de six mois en six mois, ne m'a jamais été présentée directement.

. . . .

« Quelques incidents qui sont survenus à l'occasion de cette affaire et dont les journaux se sont occupés en France et au Mexique, incidents qui semblaient indiquer que l'empereur n'était pas disposé à remplir la promesse qu'il avait faite, ont produit l'effet inévitable de faire *douter de la sincérité de l'empereur au sujet de sa promesse, et de sa fidélité à remplir l'obligation qu'il avait contractée.*

. . . .

« Nous espérons aujourd'hui voir le commencement du rappel du corps expéditionnaire. Lorsque cette opération se sera réalisée, le gouvernement accueillera, quelles que soient les sources d'où

elles pourront provenir, toutes les suggestions qui auront pour objet d'assurer de nouveau le rétablissement de la tranquillité, de la paix et du régime constitutionn l indigène au Mexique. Jusque là toute tentative de négociation aurait pour effet d'égarer l'opinion publique aux États-Unis et de compliquer davantage encore la situation du Mexique. »

Mission du général Castelnau et de MM. Campbell et Sherman. Fin de l'intervention armée et de l'empire de Maximilien.

§ 198. La mission confiée au général Castelnau, aide de camp de Napoléon III, qui n'avait eu en définitive pour objet que de préparer l'abdication de Maximilien, démontre clairement à quel point le gouvernement français était dominé par les circonstances. Le cabinet de Washington, de son côté, aussitôt qu'il eut connaissance de cette mission, se hâta de nommer en qualité de plénipotentiaires auprès du gouvernement de Juarez M. Campbell et le général Sherman. Les instructions données à ces agents définissaient parfaitement la solution qu'il fallait donner à la question mexicaine, ainsi que l'attitude qu'observait la France à l'égard de l'empire né à l'ombre de son intervention. D'après les termes dans lesquels le gouvernement américain y parle de l'intention bien arrêtée de la France de retirer ses troupes du Mexique, on voit que Napoléon III n'avait pris aucun engagement quant au mode d'évacuation et qu'il restait absolument libre d'embarquer le corps expéditionnaire soit en une seule fois, soit par colonnes échelonnées de mois en mois. Au dernier moment, c'est-à-dire dans les premiers mois de 1867, Maximilien ayant refusé d'abdiquer et d'accompagner les troupes françaises dans leur mouvement de retraite, le gouvernement français prit le parti d'abandonner à lui-même l'empire dont son appui matériel avait jusqu'alors prolongé l'existence, et d'embarquer en une seule fois la totalité de son corps expéditionnaire. La relation des faits qui suivirent cette évacuation n'est pas de notre compétence ; nous nous bornerons à dire que la catastrophe de Quérétaro était fatalement inévitable du jour où Maximilien se jetait dans les bras du parti clérical et essayait de défendre par les armes la couronne que des baïonnettes étrangères avaient placée sur sa tête (1) *.

(1) Les complications qu'a entraînées cette intervention étrangère au Mexique durent encore. Un des premiers actes de Juarez a été de déclarer qu'il n'entretiendrait des relations diplomatiques avec aucun des gouvernements qui avaient reconnu l'empire de Maximilien. Par suite de cette déclaration le gouvernement anglais, ainsi que lord Stanley l'a annoncé le 21 février 1868 à la Chambre des Communes, s'est vu obligé de retirer sa légation du Mexique. La suspension qui s'en est suivie de toute relation entre les deux pays a eu pour conséquence de rendre momentané-

§ 199. A quelque point de vue qu'on se place, il est impossible de découvrir une seule raison sérieuse et légitime qui puisse justifier jusqu'à un certain point ces ingérences européennes dans les affaires intérieures de l'Amérique. Peut-on en effet s'arrêter à des motifs comme ceux qui inspirèrent la conduite de la France en 1838 au milieu des discordes civiles de la Plata et amenèrent en 1844 l'alliance anglo-française ? Des interventions reposant sur des bases si fragiles, si injustes, ne pouvaient produire que des résultats également funestes pour le commerce européen, auquel les blocus fermaient ses marchés naturels dans l'intérieur du pays, et pour la situation des deux républiques de la Plata, qui furent redevables à l'action des escadres combinées de la prolongation du pouvoir dictatorial de Rosas ; en effet, un an après la fin de cette intervention, le dictateur était mis en déroute par le général Urquiza sur le champ de bataille de Caseros. **Considérations sur ces interventions.**

L'intervention au Mexique a eu les mêmes conséquences pour l'État qui s'est obstiné à l'entreprendre. Là, comme dans la Plata, la logique irrésistible des faits a obligé la France, au prix d'une grave atteinte portée à son prestige moral, à retirer ses troupes,

ment impossible l'exécution du traité d'indemnité en faveur des sujets britanniques porteurs de titres de la dette mexicaine. Lord Stanley a, du reste, avoué lui-même que si ce traité n'a pas cessé d'être valable et obligatoire, ce n'en est pas moins une affaire très-grave que de songer à en faire exécuter les stipulations, et que tout ce que pouvait faire le gouvernement anglais, c'était de s'engager à ne le pas perdre de vue.

* Manuel Payno, *Mexico and her financial questions;* Ros de Cea, *Observaciones;* Ros de Cea, *Question mexicaine ; Instructions de lord Russell à M. Charles Wyke*, du 30 mars 1861 ; Conde de Reus, *Discurso; Le Mexique et l'alliance hispano-anglo-française; Ligero bosquejo de la actual situacion en Mejico ; Revue des Deux Mondes*, 1862, p. 747 ; Billault, *Discours sur la question mexicaine*, prononcé au Corps législatif le 7 février 1863; Thiers, *Discours sur l'expédition du Mexique*, prononcé au Corps législatif le 20 et le 27 janvier 1864 ; *Le général Prim, le Sénat, les Cortès et la presse espagnole dans la question du Mexique;* Michel Chevalier, *L'expédition du Mexique, Revue des Deux Mondes*, 1er et 15 avril 1862; *La question du Mexique devant les Cortès d'Espagne*, discours prononcés par MM Bermudez de Castro, Concha, Mon et Rios y Rosas ; *Quelques considérations à propos de la création d'un corps militaire belge pour le Mexique;* Church, *Mexico, Hist. and pol. review; Discours sur l'expédition du Mexique*, prononcés au Corps législatif le 9 et le 10 juillet 1867; De Kératry, *La chute de l'empereur Maximilien ;* De Kératry, *La créance Jecker; Memorandum de M. Seward sur Santa-Anna;* Riva Palacio y Martinez de la Torre, *Memorandum sobre el proceso del archiduque Fernando Maximiliano de Austria; Mexican affairs, Messages of the president of the United States*, 1861-1867; *Exposé de la situation de l'empire,* 1867; *Archives dipl.*, 1862-1867 ; *Mémorial dipl.*, 1862-1868 ; Payno, *Cuentas, gastos, acreedores*, etc.

à abandonner à eux-mêmes ses alliés de la veille et à voir s'écrouler, en quelques mois après son départ, l'œuvre factice qu'un appui matériel prêté pendant plusieurs années consécutives n'était point parvenu à enraciner dans le pays. Qu'on joigne à ces tristes résultats la ruine de nombreux intérêts privés, la perte, pour longtemps peut-être, de fructueux débouchés commerciaux, des emprunts et d'onéreux sacrifices imposés au trésor public, et l'on aura le bilan de ce que l'empire éphémère du Mexique a coûté à la nation française. Il est une dernière réflexion qu'on ne saurait s'empêcher de faire à propos de la question mexicaine, et qui ressort avec évidence des dépêches diplomatiques échangées entre les cabinets de Paris et de Washington : c'est que dans leurs démêlés avec les États américains les nations européennes sont toujours intervenues contre les faibles et ne se sont jamais attaquées aux forts et aux puissants.

Maintenant, si l'on examine de haut et avec impartialité ces interventions dans les affaires intérieures du Nouveau Monde, en tenant compte à la fois du mobile qui les a inspirées et des résultats qu'elles ont produits, il faut bien reconnaître que toutes ces ingérences ont eu pour causes primordiales, d'une part, la différence du régime politique dans lequel sont placés les peuples de l'Amérique et les États européens, et, d'autre part, les traditions surannées du système colonial, qui paraît ne pas comprendre que la marche du temps, les progrès de la civilisation, l'ensemble des faits historiques accomplis depuis la fin du XV[e] siècle, enfin la situation actuelle du Nouveau Monde ne permettent plus de prendre pour guides sur le terrain international les souvenirs de temps à jamais passés. L'Amérique, aussi bien que l'Europe, est aujourd'hui peuplée par des nations indépendantes et libres, dont l'existence souveraine a droit au même respect, dont le droit public intérieur ne comporte d'ingérence d'aucune sorte de la part des peuples étrangers, quels qu'ils soient. On oublie trop que de nation à nation les droits réclamés doivent reposer sur la base d'une juste réciprocité, et que si l'on veut que l'Europe soit fondée en principe à s'immiscer dans les affaires intérieures du Nouveau Monde, les États américains ont exactement le même droit d'intervenir dans les affaires intérieures des États européens : ce qui, toutes choses égales d'ailleurs, rendrait absolument impossible le maintien de relations pacifiques et amicales entre les habitants de l'un et l'autre continent.

A ce dernier point de vue et comme précédent, il faut donc regretter la déclaration qui a rattaché à l'expédition française au Mexique la double pensée de sauvegarder ou de relever les intérêts de la race latine en Amérique, et de mettre obstacle à l'expansion et à l'agrandissement naturels des États-Unis. Des doctrines de cet ordre, de pareils prétextes pourraient tout aussi bien servir à légitimer des agressions ou des interventions provoquées au nom des intérêts de la race anglo-saxonne. En résumé, l'ensemble des faits et des considérations que nous venons de développer démontre que, par ses mobiles secrets ou avoués comme par ses résultats, l'intervention de l'Europe dans les affaires des divers États du Nouveau Monde ne repose sur aucun fondement légitime; qu'en droit international elle ne peut être invoquée comme un précédent ayant la moindre autorité; qu'au contraire, constituant le plus regrettable abus de la force, elle mérite d'être blâmée par l'histoire, comme elle l'a déjà été par tous les publicistes et les hommes politiques que n'aveugle pas un faux patriotisme.

Indemnités pécuniaires.

§ 200. A côté de mobiles politiques, les interventions ont presque toujours eu pour prétexte apparent des lésions d'intérêts privés, des réclamations et des demandes d'indemnités pécuniaires en faveur de sujets ou même d'étrangers dont la protection n'était la plupart du temps nullement justifiée en droit strict (1). L'abus sous ce rapport a été même poussé à un point tel que M. Thiers n'a pas craint de faire entendre du haut de la tribune du Corps législatif français les paroles suivantes :

« A l'époque de l'expédition de Saint-Jean d'Ulloa (1839), le gouvernement français avait diminué considérablement le montant des réclamations de nos compatriotes; il les avait réduites à *trois millions*. Eh bien! lorsque le ministère des affaires étrangères dut faire la répartition de ces trois millions, il trouva qu'*en réalité il n'avait que deux millions à payer*. Il restait donc *un million!* qui plus tard fut employé à soulager d'autres souffrances (2). »

Ces indemnités pécuniaires accordées sans liquidation ni examen

(1) On peut se rappeler à cet égard la *question Jecker*, dont nous avons parlé plus haut, et la *question Canstatt*, qui motiva les réclamations exagérées de l'Angleterre contre le Paraguay. Nous ne mentionnons ces deux faits, parmi tant d'autres du même genre, qu'en raison de cette circonstance que Jecker, pas plus que Canstatt, n'appartenait par sa nationalité à l'État qui assumait la responsabilité morale de ses réclamations pécuniaires Voir à ce sujet le livre *Devoirs mutuels des États*, liv. VI.

(2) *Moniteur universel*, n° 191 : *Discours de M. Thiers sur l'expédition du Mexique*, prononcé au Corps législatif dans la séance du 9 juillet 1867.

préalable de leur légitimité, pour ainsi dire en bloc et à l'aventure, quoique toujours sous la menace d'un recours éventuel à la force pour les faire prévaloir, se retrouvent à l'origine de tous les démêlés que l'Europe a suscités à l'Amérique pendant ces trente dernières années.

La question de principe ou de droit qu'impliquent les affaires d'indemnités pécuniaires se rattachant à l'examen des devoirs mutuels des États, qui font le sujet du livre VI (1), nous nous contenterons de faire remarquer ici qu'en droit international strict le recouvrement de créances et la poursuite de réclamations privées ne justifient pas *de plano* l'intervention armée des gouvernements, et que, comme les États européens suivent invariablement cette règle dans leurs relations réciproques, il n'y a nul motif pour qu'ils ne se l'imposent pas aussi dans leurs rapports avec les nations du Nouveau Monde.

Intervention et non-intervention.

§ 201. De l'exposé historique de l'intervention et des doctrines développées par les interprètes du droit international il résulte que l'intervention aussi bien que la non-intervention sont considérées comme des principes du droit des gens ; la discussion roule uniquement sur la question de savoir laquelle des deux est la règle. Il est permis toutefois d'augurer que si l'on écarte la position exceptionnelle de la Turquie à l'égard des puissances de l'Europe dont elle a accepté la garantie, le système de la non-intervention paraît généralement prévaloir dans les relations politiques des États entre eux.

Demande d'aide. Alliance.

§ 202. Il est un point qu'il importe ici d'établir nettement. L'intervention étant l'emploi, la plupart du temps sans être demandé, de la force morale ou matérielle, ou des deux forces à la fois, pour obliger un peuple ou un gouvernement à changer de conduite politique, à modifier ses institutions, à renoncer à une révolution, etc., étant, en somme, une atteinte portée à l'autonomie nationale d'un État, il ne faut pas la confondre avec l'aide qu'une nation demande à une autre et en reçoit à l'appui d'un droit, dans le but, au contraire, de sauvegarder, de défendre cette autonomie, cette nationalité. Ce n'est plus là une intervention, mais une alliance contractée entre deux nations amies.

C'est dans ce sens, par exemple, que Pierantoni, dans son

(1) Voir le livre VI, *Devoirs mutuels des États*, § *Un gouvernement n'est pas responsable des préjudices que les factions causent aux étrangers.*

Histoire de l'étude du droit international en Italie, apprécie la participation de la France à la lutte engagée entre le Piémont et l'Autriche en 1859 : « Quoiqu'on dise improprement que la France est *intervenue* en 1859 dans la Lombardie, pour n'énoncer que le fait matériel de la descente des Français en Italie, il est manifeste qu'il s'agissait d'une aide donnée à titre d'alliance par le gouvernement français. »

En résumé, du principe de nationalité découle comme conséquence le principe de la non-intervention absolue; mais celui-ci n'exclut pas chez les nations le droit d'appeler l'aide d'autrui, quand elles manquent des forces suffisantes pour défendre leur indépendance ou pour reconquérir leur autonomie sur une domination étrangère.

Il ne faut pas non plus confondre la médiation avec l'intervention (1).

La pratique des nations autorise un État à proposer ses bons offices ou sa médiation pour apaiser soit les différends survenus entre deux ou plusieurs États, soit les dissensions intestines d'un pays. Lorsque la médiation offerte est librement acceptée, et, à plus forte raison, quand elle a été sollicitée, l'intervention qui peut s'ensuivre se justifie d'elle-même.

Droit de conservation.

§ 203. Un des droits essentiels inhérents à la souveraineté et à l'indépendance des États est celui de conservation. Ce droit est le premier de tous les droits absolus ou permanents, et sert de base fondamentale à un grand nombre de droits accessoires, secondaires ou occasionnels; il constitue, on peut le dire, la loi suprême des nations ainsi que le devoir le plus impérieux des citoyens, et une société qui néglige les moyens de repousser les agressions extérieures manque à la fois à ses obligations morales envers les membres qui la composent et au but même de son institution *.

Droit qu'implique celui de la conservation.

§ 204. Le droit de conservation comprend l'accomplissement de tous les actes indispensables pour repousser une agression et pour éviter un danger imminent. Ainsi un État a le droit d'élever des forteresses dans l'intérieur de son territoire ou sur ses frontières

(1) Voir livre XVII.

* Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 1, § 2; Vattel, *Le droit*, liv. 1, ch. 24, § 177; Twiss, *Peace*, § 99; Phillimore, *Com.*, vol. I, § 210; Martens, *Précis*, § 116; Klüber, *Droit*, § 38; Garden, *Traité*, t. I, pte. 3, § 5; Halleck, ch. 4, § 18; Ortolan, *Règles*, t. I, liv. 1, ch. 3, pp. 49 et seq.; Polson, sect. 5.

extérieures, d'augmenter selon qu'il le juge convenable son armée et sa flotte, et de conclure des traités d'alliance et de subsides.

Dans la pratique toutefois, et par suite des relations de plus en plus intimes qui se sont établies entre les États, l'exercice de ce droit subit certaines restrictions, qui ne permettent pas d'ériger en principe inflexible de droit international la liberté absolue pour un État d'accroître indéfiniment des moyens de défense trop facilement transformés en moyens d'agression. Ainsi, par exemple, en vertu de la paix de Paris du 30 mars 1856 et d'une convention spéciale de la même date, la Russie a dû renoncer, d'une part, à entretenir des forces navales dans la Mer Noire et à construire sur ses côtes des arsenaux de guerre, d'autre part, à fortifier les îles d'Aland, situées à l'entrée du golfe de Bosnie, à y créer et à y maintenir aucun établissement militaire ou naval.

C'est également par suite de stipulations conventionnelles qu'en 1748 on détruisit les fortifications de Dunkerque, qu'en 1831 on décida le démantèlement d'un certain nombre de forteresses belges construites en 1815, qu'en 1867 les grandes puissances concertèrent la démolition des fortifications de Luxembourg.

Les droits qui dérivent de celui de conservation trouvent également une limite dans les droits réciproques des autres États. Une nation qui sans nécessité évidente se livre à des préparatifs de guerre dans des proportions alarmantes pour la paix et l'indépendance des autres nations autorise pleinement celles-ci à lui demander des explications et à la mettre en demeure de cesser des armements dont elle ne pourrait prouver le caractère inoffensif.

Dans les questions qui surgissent à ce sujet il convient de faire une distinction entre les armements défensifs et ceux qui ont un caractère marqué d'hostilité ou d'agression.

L'accroissement des forces militaires et navales d'un État au delà de certaines proportions peut, avec juste raison, éveiller l'attention des autres États et devenir une cause légitime de guerre. Il n'en est pas de même de la mise en état des forteresses, malgré la gravité d'une pareille mesure, parce qu'elle ne peut que bien rarement être considérée comme injurieuse, agressive ou dangereuse pour les autres États. On en peut dire autant de la création d'écoles militaires et du développement donné à l'instruction des troupes : pour ces objets tout État souverain conserve une liberté absolue d'action et ne saurait être contraint de fournir des explications.

La nécessité de pourvoir à sa conservation et à la défense

de ses institutions donne-t-elle à un État le droit d'empiéter éventuellement sur le territoire de ses voisins et d'y faire sentir l'action de sa souveraineté ? Quelle conduite pourra ou devra-t-il tenir dans le cas, par exemple, où le territoire contigu au sien sert de refuge, de point de ralliement aux factions politiques qui conspirent contre sa sûreté ou sa tranquillité intérieure ? Certains auteurs, et Phillimore est du nombre, soutiennent qu'en pareilles circonstances le droit de conservation domine absolument les autres droits avec lesquels il se trouve en conflit, et autorise pleinement à franchir les frontières pour disperser les rebelles ou les conspirateurs. Dans la rigueur des principes nous croyons que c'est aller trop loin, favoriser les abus de la force et porter une grave atteinte au droit de souveraineté. Nous plaçant sur le terrain des obligations réciproques des États, nous sommes d'avis que le gouvernement qui n'empêche pas la formation sur son territoire de rassemblements hostiles à un pays voisin et ami, qui tolère des conspirations politiques, la préparation ou l'accomplissement d'actes destinés à devenir agressifs, manque à un de ses premiers devoirs internationaux et assume une responsabilité morale dont il peut lui être demandé compte. Si donc, mis en demeure de détruire de justes soupçons de négligence, même de complicité, il ne fournit pas d'explications satisfaisantes, ou n'adopte pas sans retard les mesures qui sont en son pouvoir pour faire respecter sa neutralité et conjurer les dangers qui lui sont signalés, l'État dont la sécurité est exposée à un péril imminent acquiert le droit incontestable de poursuivre jusque dans son foyer l'insurrection dont le voisin a refusé de le préserver. Sans doute l'acte qui s'accomplit alors perd tout caractère pacifique ; toutefois il ne saurait être assimilé entièrement à l'état de guerre, mais plutôt classé parmi les actes que les publicistes désignent sous le nom de guerre imparfaite *.

* Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 1, § 2; Vattel, *Le droit*, liv. 2, §§ 49, 50, 52, 72; Grotius, *Le droit*, liv. 1, ch. 3, § 1; liv. 2, ch. 1, § 3; Phillimore, *Com.*, vol. I, §§ 211-213, 218, 398; Garden, *Traité*, t. I, pp. 254 et seq.; Martens, *Précis*, §§ 116-118; Twiss, *Peace*, pp. 144 et seq.; Bynkershoek, *Quœst.*, lib. 1, cap. 25, § 10; Klüber, *Droit*, §§ 36-43; Kent, *Com.*, vol. I, p. 22; Halleck, ch. 4, §§ 19-27; Polson, sect. 5; Vergé, *Martens*, t. I, pp. 318-320; Pinheiro Ferreira, *Martens*, § 118; Moser, *Versuch*, t. VI, pp. 403, 409; Burlamaqui, *De la nature et des gens*, t. V, pte. 4, ch. 3; Rossi, *Droit pénal*. t. I, p. 147; Ortolan, *Règles*, t. 1, pp. 49 et seq.; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. II. pp. 20, 21; Heffter, pp. 476 et seq.; Martens, *Recueil*, t. II, p. 469; Cussy, *Précis*, ch. 12; Webster, *Dip.*, pp. 104-120, 140-222; Jomini, *Précis*, ch. 2, sect. 1, § 1.

LIVRE IV

PROPRIÉTÉ ET DOMAINE PUBLIC

Division et définition des pouvoirs d'un État.

§ 205. La souveraineté d'un État est le produit de la réunion des forces individuelles qui le composent. C'est donc la nation tout entière qui est l'origine du pouvoir, dont la constitution de chaque peuple concentre l'action et l'exercice entre les mains d'une ou de plusieurs personnes. Ce pouvoir souverain se subdivise naturellement en législatif, en exécutif et en judiciaire. On nomme *démocratique* l'État qui n'admet aucune distinction, aucun privilége entre les diverses classes de la société, et reconnaît à tous les citoyens un droit égal à concourir à la gestion des affaires publiques; *représentatif,* celui où le pouvoir est concentré par délégation élective, plus ou moins universelle, entre les mains d'un nombre déterminé de personnes formant groupe ou corporation gouvernementale; et *monarchique,* celui qui a pour organe suprême un seul chef centralisant le pouvoir exécutif. Cette dernière forme de gouvernement se combine parfois dans les constitutions avec tel ou tel élément des deux autres, et donne naissance, entre autres, aux gouvernements représentatifs. Des combinaisons du même genre se produisent aussi dans les pays régis par des institutions républicaines; mais tous n'admettent pas dans la même mesure le concours et l'influence de l'élément populaire ou électif pour l'organisation de leur pouvoir souverain. Cette différence de formes, dont le passé a fourni de nombreux exemples à Athènes, à Lacédémone, à Rome et, dans des temps plus rapprochés de nous, à Pise, à Florence, à Venise, à Gênes, en Suisse, en Angleterre, en France lors de la grande révolution de 1789, existe encore de nos jours dans certaines contrées

d'Amérique ainsi qu'en Europe, comme à Saint-Marin, dans le val d'Andorre et en Suisse *.

Prérogatives d'un souverain.

§ 206. Le mot *prérogative* s'emploie généralement pour désigner les droits politiques ou personnels d'un souverain par rapport à ses sujets et à l'autorité suprême dont il est investi. On l'applique parfois aussi à certains groupes, à certains corps politiques ou à certaines autorités supérieures de la nation, et l'on dit, par exemple : les prérogatives du congrès, du sénat, les prérogatives de la cour, etc. D'après l'étymologie des mots *præ* et *rogo* dont elle se compose, la *prérogative* signifie quelque chose d'antérieur ou de préférable au reste, et semblerait dès lors ne devoir s'appliquer qu'aux droits et aux priviléges exclusifs des rois, comme le prouve clairement le nom de *prérogatives royales* employé pour désigner ce qui fait partie de la couronne et appartient en propre à celui qui en est ceint. Dans ce sens restreint on peut encore dire que la prérogative est la loi du souverain, qui ne peut jamais devenir celle du sujet.

Les publicistes ont donné à ce mot des acceptions bien différentes. Ainsi, par exemple, la portion que les souverains se sont attribuée dans le produit des contributions et dans les revenus publics a été qualifiée de prérogatives fiscales du roi. D'autres fois on l'a appliqué soit aux revenus de la couronne, le domaine immobilier du monarque étant alors considéré comme une *prérogative* souveraine, soit aux terres confisquées, aux mines d'or ou d'argent, aux biens de main morte, etc. En réalité, cependant, ces choses peuvent appartenir à un monarque en tant qu'organe ou représentant de la nation ; mais elles ne changent point pour cela de caractère et ne constituent pas plus la prérogative que la souveraineté. La propriété ou le droit de propriété est une chose ; l'origine et le fondement de ce droit en sont une autre absolument distincte **.

* Vattel, *Le droit*, liv. 1, ch. 1, §§ 1-3 ; Grotius, *Le droit*, liv. 1, ch. 3, §§ 6, 7, 17 ; Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 2, § 5 ; Pinheiro Ferreira, *Cours*, t. I, § 34 ; Martens, *Précis*, §§ 23, 24 ; Bowyer, *Com.*, pp. 210-216 ; Puffendorf, *De jure*, lib. 7, cap. 2, § 20 ; cap. 5 ; Ortolan, *Règles*, t. I, pp. 11, 12 ; Rutherforth, *Inst.*, b. 2, ch. 4 ; Halleck, ch. 6, § 1 ; Burlamaqui, *Droit*, t. IV, pte. 2, ch. 5 ; Felice, *Lecciones*, t. II, lec. 6 ; Garden, *Traité*, t. I, pp. 105-107, 117 ; Rayneval, *Inst.*, t I, p. 44 ; Heffter, §§ 16-25 ; Dalloz, *Répertoire*, v. *Souveraineté ;* Merlin, *Répertoire*, v. *Souveraineté ;* Proudhon et Dumay, *Domaine*, t. I, ch. 7 ; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 101-107, 109, 110 ; Pinheiro Ferreira, *Martens*, §§ 23, 24 ; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, pp. 117 et seq. ; Pinheiro Ferreira, *Vattel*, liv. 1, ch. 1, § 3, p. 28.

** Tomlins, *Law dict.*, v. *Prerogative ;* Blackstone, *Com.*, vol. I, pp. 239 et seq. ;

Droits souverains et régaliens.

§ 207. Pour trouver l'origine et la signification du mot *majesté*, il faut recourir au droit romain et à la langue latine. Le mot majesté était employé par les Romains pour exprimer la *dignité* souveraine de l'État ; il a été admis et employé dans le même sens par les jurisconsultes du moyen âge, qui pour désigner l'ensemble des droits inhérents au pouvoir suprême des nations ont adopté la dénomination de *jura majestatis*.

Les *régalies* ou *droits régaliens* ont la même origine historique. A l'époque du démembrement de l'empire romain les villes et les chefs qui se déclarèrent indépendants s'approprièrent les terres les plus fertiles, les mieux cultivées, auxquelles, ainsi qu'aux droits usufruitiers qui en dépendaient, elles donnèrent le nom de *régalies*.

Dans cette acception, la *régalie* embrasse à la fois le droit et la chose même sur laquelle ce droit repose. Les publicistes anglais en limitent l'application à la couronne et au sceptre, aux terres royales et aux biens de l'Église, et se servent alors du nom de *majora regalia* pour désigner ce qui touche au pouvoir ou à la dignité des monarques ; ils réservent la dénomination de *regalia minora* à ce qui concerne exclusivement les droits fiscaux ou les avantages pécuniaires.

Comme on le voit, la *régalie* ne saurait se confondre avec la souveraineté ou avec les droits de majesté *(jura majestatis)*, puisqu'elle peut aussi bien s'appliquer aux droits et aux prérogatives du roi qu'à ceux de l'Église, des cours et du trésor public. Appliqué aux biens de la couronne, le mot *régalie* n'embrasse pas seulement la dotation inaliénable du souverain, mais encore tout ce dont le monarque peut librement disposer en faveur de ses sujets *.

Propriété de l'État.

§ 208. D'après l'esprit des lois romaines, il faut entendre par droit de propriété celui de faire usage, de jouir et d'abuser d'une

Stephen, *New com.*, vol. II, p. 497; Rutherforth, *Inst.*, b. 2, ch. 3, § 10; Dalloz, *Répertoire*, v *Souveraineté*; Merlin, *Répertoire*, v. *Souveraineté* ; Halleck, ch. 6, § 2; Garnier-Pagès, *Dict. pol.*, v. *Prérogative;* Block, *Dict. de la pol.*, v. *Prérogative;* Bouvier, *Law dict.*, v. *Prérogative.*

* Mathæus, *De criminibus*, ad lib. 48, digest., tit. 1, §§ 1, 2; Pereginus, *De jure fisc.*, lib. 1, cap. 1, § 9; Voet, *Ad Pandect.*, lib. 48, tit. 4, § 2; Bowyer, *Com.*, p. 217; Stephen, *Com.*, vol. II, p. 509; Blackstone, *Com.*, vol. I, pp. 240 et seq ; Erskine, *Inst.*, p. 354; Tomlins, *Law dict.*, v. *Regalia;* Halleck, ch. 6, § 3 ; Gamboa, *Com.*, t. I, pp. 241, 308; Dou, *Derecho*, lib. 1, tit. 9, cap. 5; Merlin, *Répertoire*, v. *Droits régaliens;* Garnier-Pagès, *Dict.*, v. *Régales;* Block, *Dict.*, v. *Régales;* Delebecque, *Legislation*, t. I, p. 17.

chose, suivant sa nature. Nous n'avons pas à débattre ici les justes critiques dont cette définition a été l'objet de nos jours, ni à rechercher l'origine et la nature du droit de propriété. Pour le plan que nous nous sommes tracé il suffit d'établir en termes généraux que la propriété est le droit exclusif à la possession d'une chose reconnue et sanctionnée par la société. Lorsque la chose sur laquelle repose ce droit appartient à une personne, à un groupe ou à un corps particulier, il constitue ce qu'on appelle une *propriété privée ;* quand il s'agit d'un État, il prend le nom de *propriété* ou de *domaine public*, et est absolument distinct de la souveraineté et des prérogatives des gouvernants, ainsi que de la personne dans laquelle réside le pouvoir suprême.

Certains publicistes ont, à tort suivant nous, attaché une valeur différente aux mots de propriété et de domaine ; nous comprenons plutôt, à cause des conséquences qui en peuvent découler, la division de la propriété de l'État en biens dont il jouit en vertu du droit public intérieur, et en biens dont les lois ou des stipulations internationales lui ont seules attribué la jouissance. Le droit de l'État sur la première sorte de propriété, qui compose le *domaine public* ou *privé*, est aussi absolu que celui des particuliers ; quant à la seconde, qui constitue le domaine international, l'État n'est propriétaire ou usufruitier que relativement aux autres nations*.

§ 209. L'État, en tant qu'institution, n'existe qu'à la condition de pouvoir disposer, dans une certaine mesure et suivant les circonstances, de tous les biens soumis à son empire. Cette nécessité a créé le droit connu sous le nom de *domaine éminent* (*dominium eminens*) de l'État, lequel fait partie des droits de majesté (*jura majestatis*). Donc, quand un peuple délègue son pouvoir à un souverain, il lui confère *ipso facto* le droit éminent, à moins qu'il Domaine éminent.

* Proudhon et Dumay, *Domaine*, t. I, chs. 14, 15; Ortolan, *Domaine*, §§ 13, 15 et seq.; Vattel, *Le droit*, liv. 1, ch. 20, § 235; Bowyer, *Com.*, p. 871; Kent, *Com.*, vol. II, pp. 383 et seq.; Hautefeuille, *Des droits*, tit. 1, ch. 1, sects. 1, 3; Riquelme, lib. 1, tit. 1, sect. 1, cap. 2; Halleck, ch. 6, § 4; Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 4, §§ 1, 2; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, pp. 529, 530; Pinheiro Ferreira, *Vattel*, liv. 1, ch. 20, §§ 234, 235, p. 231; Caudry, *Traité;* Dufour, *Traité*, t. IV, p. 281; t. V, pp. 75 et seq.; Foucart, *Précis*, pp. 30 et seq.; Pradier-Fodéré, *Précis, droit admin.*, pp. 497 et seq.; Laferrière, *Cours de droit pub.*, t. I. pp. 520 et seq.; Perin, *Du domaine;* Cabantous, *Répétitions*, pp. 246 et seq.; Desjardins, *De l'aliénation;* Ducrocq, *Cours, droit admin.*, pp. 254 et seq.; Bouvier, *Law dict.*, v *Domain;* Erskine, *Inst.*, p. 217; Cushing, *Opinions*, vol. VI, p. 670; Crittenden, *Opinions*, vol. V, p. 578.

ne se le soit expressément réservé. Par une conséquence forcée toute aliénation des biens publics, des biens de mainmorte ou de propriétés individuelles faite par un souverain dans les limites et en vertu de son domaine éminent revêt un caractère de validité incontestable. On pourrait également, comme le fait Wheaton, dégager la notion philosophique du domaine éminent, en disant que les droits de l'État sur les biens ou le domaine publics sont absolus, priment les droits de ses propres sujets et excluent ceux des autres nations.

Dans cet ordre d'idées le domaine éminent ne s'applique qu'au droit de l'État de disposer, en cas de nécessité ou pour cause d'utilité publique, de tous les biens privés situés dans l'étendue de son territoire. Quant aux biens publics dont il ne jouit que comme d'un attribut inhérent à sa souveraineté et transmissible avec elle, on ne peut dire qu'il possède à leur égard un droit incommutable de propriété, puisque sa qualité d'usufruitier exclut la possibilité d'une appropriation privée ou personnelle *.

L'État peut devenir propriétaire.

§ 210. L'État est comme une grande individualité jouissant de certains droits et tenue à certaines obligations envers les autres. Au nombre des droits qu'il possède naturellement figure celui d'acquérir des propriétés et d'en jouir. Ce qui distingue essentiellement ce droit souverain, c'est qu'il prime celui des particuliers, échappe à toute immixtion étrangère et implique la faculté de disposer librement des acquêts.

Le droit des gens ne s'occupe de la propriété qu'en tant qu'elle rentre dans le domaine international; c'est à ce dernier titre seulement qu'il embrasse aussi les droits de conquête, de cession, de capture, lesquels ont un rapport plus intime avec la propriété privée ou industrielle **.

* Vattel, *Le droit*, liv. 1, ch. 20, § 244; Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 4, § 3; Bello, pte. 1, cap. 4, § 1; Phillimore, *Com.*, vol. I, § 151; Bowyer, *Com.*, pp. 227, 372; Rutherforth, *Inst.*, b. 2, ch. 9, § 6; Heffter, § 64; Klüber, § 124; Erskine, *Inst.*, pp. 218 et seq.; Ortolan, *Domaine*, § 14; Burlamaqui, *Droit de la nat.*, t. IV, pte. 2, ch. 5; Bouvier, *Law dict.*, v. *Eminent domain.;* Halleck, ch. 6, § 5; Domat, *Des lois*, liv. 1, tit. 2, sect. 13; Riquelme, lib. 1, tit. 1, cap. 2; Pinheiro Ferreira, *Vattel*, liv. 1, ch. 20, § 244, p. 236; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, pp. 537, 538; Kent, *Com.*, vol. II, pp. 406, 407; Felice, *Lecciones*, t. I, lec. 13; *American law reporter*, vol. XIX, pp. 254 et seq.

** Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 4, § 1; Ortolan, *Domaine*, §§ 15-22; Heffter, § 64; Garden, *Traité*, t. I, pp. 386, 387; Phillimore, *Com.*, vol. I, § 150, p. 165; Martens, *Précis*, § 34; Burlamaqui, *Droit de la nat.*, t. IV, pte. 3, ch. 5; Bowyer, *Com.*, pp. 370, 371; Riquelme, lib. 1, tit. 1, cap. 2; Halleck, ch. 6, § 6; Twiss, *Peace*, § 105; Polson, sect. 5, p. 28; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, p. 124.

§ 211. Les États acquièrent la propriété par les mêmes moyens et de la même manière que les individus, c'est-à-dire par achat, cession, échange, héritage ou prescription. Ils ont de plus un mode d'acquisition à eux propre, consistant dans l'appropriation d'un territoire par droit de conquête, lequel devient un titre translatif de propriété des plus réguliers et des plus légitimes dès qu'il a reçu la sanction d'un traité formel d'abandon. Comment les États acquièrent la propriété.

Laissant à l'écart les vues générales développées à ce sujet par les publicistes, nous ne traiterons ici que des moyens d'acquérir la propriété dont l'application se rencontre le plus fréquemment dans les rapports entre États constitués *.

§ 212. Peut-on, pour les peuples et les États, considérer l'usucapion et la prescription comme des modes réguliers et normaux d'acquérir la propriété? Si l'on admet que ces deux formes d'acquisition sont fondées et légitimes en droit naturel, on est logiquement conduit à soutenir qu'elles sont également conformes aux principes du droit des gens et que dès lors elles doivent aussi s'appliquer aux nations. Usucapion et prescription.

L'usucapion et la prescription sont même, jusqu'à un certain point, plus nécessaires entre États souverains qu'entre particuliers. En effet les démêlés qui s'élèvent de nation à nation ont une tout autre importance que les querelles individuelles : ces dernières peuvent se régler devant les tribunaux, tandis que les conflits internationaux aboutissent trop souvent à la guerre ; il faut donc, dans l'intérêt de la paix comme dans celui de la bonne harmonie entre les nations et des progrès du genre humain, écarter tout ce qui pourrait jeter le trouble dans le droit de possession des souverains, lequel, lorsqu'il a reçu sans conteste la consécration du temps, doit être regardé comme imprescriptible et légitime. S'il était permis, pour établir la possession primordiale d'un État, de remonter indéfiniment le cours des années et de se perdre dans la nuit des temps les plus reculés, peu de souverains seraient sûrs de leurs droits, et la paix ici-bas deviendrait impossible.

§ 213. Vattel fait remarquer à ce sujet que « puisque la pres- Opinion des publicistes.

* Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 3, 4; Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 7, 11, 18; Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 4, §§ 1, 4, 5; Martens, *Précis*, §§ 35 et seq.; Phillimore, *Com.*, vol. II, §§ 221-227 ; Twiss, *Peace*, § 109; Heffter, §§ 69, 70; Ortolan, *Domaine*, §§ 53 et seq., Rutherforth, *Inst.*, b. 1, chs. 3, 8; b. 2, ch. 9; Bowyer, *Com.*, p. 370; Klüber, *Droit*, §§ 125, 126; Bello, pte. 1, cap. 2; Riquelme, lib. 1, tit. 1, cap. 2; Halleck, ch. 6, § 7; Burlamaqui, *Droit de la nat.*, t. IV, pte. 3, ch. 5; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 125-128, 130-132.

cription est sujette à tant de difficultés, il serait très-convenable que les nations voisines se missent en règle à cet égard par des traités, principalement sur le nombre d'années requis pour fonder une prescription légitime, puisque ce dernier point ne peut être déterminé en général par le droit naturel seul. Si, à défaut de traités, la coutume a statué quelque chose en cette matière, les nations entre lesquelles cette coutume est en vigueur doivent s'y conformer. »

Wheaton, qui prend pour base les principes du droit civil, admet aussi la parfaite légitimité de l'usucapion et de la prescription dans leur application aux États, et soutient que la possession non interrompue durant un temps déterminé d'un territoire ou de biens quelconques par un État exclut les droits de tout autre État sur le même territoire ou sur les mêmes biens.

Quant à nous, nous ne saurions partager les scrupules théoriques de certains juristes, et, pleinement d'accord sur ce point avec les deux autorités que nous venons de citer, nous sommes d'avis que l'usucapion et la prescription sont pour les États des titres tout à fait légitimes d'acquisition *.

Autres titres sur lesquels les États fondent leurs droits de propriété. Conquête, cession.

§ 214. L'acquisition d'un territoire peut aussi avoir lieu par la conquête, ou par une cession amenée par les nécessités de la guerre. Ces modes d'acquérir sont considérés comme légitimes, surtout lorsqu'ils sont consacrés par des traités et par le consentement des populations, lequel peut s'exprimer sous différentes formes.

Les habitants peuvent être appelés à choisir, à *opter* entre l'ancienne et la nouvelle nationalité, de sorte que quiconque ne déclare pas vouloir conserver son ancienne nationalité est considéré comme ayant accepté la nouvelle. Par contre les personnes qui font la déclaration requise sont désormais considérées comme des étrangers dans le pays cédé, et peuvent être en certains cas contraintes à le quitter. C'est sur cette base que l'option a été

* Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 11, §§ 141, 147, 151; Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 4; Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 4, § 4; Wolff, *Jus gent.*, pp. 358 et seq.; Puffendorf, *De jure*, lib. 4, cap. 12; Phillimore, *Com.*, vol. I, pte. 3, ch. 13; Twiss, *Peace*, § 121; Martens, *Précis*, §§ 70, 71; Ortolan, *Domaine*, §§ 179-203; Klüber, *Droit*, § 125; Bello, pte. 1, cap. 2, § 6; Riquelme, t. I, lib. 1, tit. 1, sect. 1, cap 2, pp. 27 et seq.; Garden, *Traité*, t. I, p. 397; Rutherforth, *Inst.*, b. 1, ch. 8; b 2, ch. 9, §§ 3, 6; Rayneval, *Inst.*, t. I, liv. 2, ch. 9; Cujas, *Ad leg.*, 1, dig., *De usucapione;* Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 197-199; Gunther, *Volk.*, t. II, p. 117; Dalloz, *Répertoire*, v. *Prescription* et *Droit des gens;* Merlin, *Répertoire*, v. *Prescription;* Pinheiro Ferreira, *Précis de Martens*, § 70; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. II, pp. 133, 134; Polson, sect. 5, p. 28; Burke, *Works*, v. IX, p. 449.

accordée aux habitants des portions de l'Alsace et de la Lorraine annexées à l'Empire d'Allemagne par le traité de paix de Francfort du 10 mai 1871.

On peut admettre les habitants à voter sur le fait de la cession, de sorte que si la majorité l'accepte, le vote est obligatoire pour le pays cédé tout entier. C'est ainsi que se sont consommées les annexions successives des divers États italiens au royaume de Sardaigne, devenu par suite le royaume d'Italie.

Enfin le vote peut être limité aux représentants du pays cédé.

Les conquêtes, ainsi légitimées ou reconnues ensuite par des traités, sont pour les États une des grandes sources d'acquisition et d'extension de territoire ; on peut même dire que depuis les profondes atteintes portées au principe monarchique pur, qui admettait les translations de souveraineté par voie d'héritage, de donation, de vente, d'échange, de cession ou de mise en gage, la plupart des États européens n'ont pas d'autre titre que les annexions ou la conquête suivie d'une possession prolongée pour justifier leurs droits souverains sur ce qui constitue aujourd'hui leur domaine continental.

Occupation de contrées désertes, d'alluvions.

Toutefois, comme moyen d'agrandir le territoire national, nous mentionnerons encore le défrichement de contrées désertes qui n'en faisaient pas partie, l'occupation de terrains gagnés sur la mer, ou d'alluvions formées par les cours d'eau. Mais il peut arriver que ces dépôts de terre disparaissent emportés par les courants, que les côtes s'affaissent, que les rives des fleuves ou des rivières soient submergées, que la mer engloutisse de nouveau le terrain conquis sur elle ; chacun de ces accidents a pour conséquence une diminution correspondante du territoire national.

Parfois aussi on a vu se former des îles sur des fleuves ou des rivières. Généralement ces terres nouvelles rentrent dans le territoire de l'État dont elles sont le plus proches. Si chaque rive du fleuve ou de la rivière appartient à deux États différents et que l'île, subitement créée en quelque sorte, surgisse au milieu du fleuve, les deux États riverains ont le droit de se la partager proportionnellement. Si l'île se forme à l'embouchure d'un fleuve, elle est naturellement la propriété de l'État riverain immédiat.

Découverte.

La découverte de l'Amérique et celles qui vers la fin du moyen âge ont été faites en Asie et en Afrique ont introduit dans le droit international un nouveau mode d'acquisition et de posses-

sion : nous voulons parler de la priorité de découverte, de la première occupation et de la colonisation.

L'état des choses est bien changé depuis l'époque des grandes découvertes jusqu'à la fin du siècle dernier; il ne reste plus, à proprement parler, de contrées à *découvrir*, selon la portée exacte du mot; l'exploration, qui remplace la découverte, a déjà scruté presque tous les coins du globe; il n'est guère que quelques régions de l'intérieur de l'Afrique et quelques îles de l'Océanie qui aient jusqu'ici échappé à ses recherches.

Quoi qu'il en soit, il existe encore des territoires qui ne font partie d'aucun État, soit encore inoccupés, soit possédés par des tribus sauvages ou barbares.

Dans le premier cas un État peut acquérir la souveraineté sur de semblables territoires par la prise de possession; mais il faut que cette prise de possession soit effective, c'est-à-dire accompagnée ou suivie d'un commencement d'organisation administrative, ou d'exploitation commerciale ou industrielle dans le pays. Le simple fait de planter un drapeau, des poteaux avec inscriptions, une croix ou d'autres emblèmes ne suffit pas pour donner ou soutenir un titre exclusif à un pays dont on n'a point fait un usage actuel, quoique la pratique des nations se soit en bien des cas prévalue de mesures semblables.

La prise de possession peut s'opérer par des particuliers; mais si ceux-ci ont agi sans pouvoirs, leurs actes doivent être ratifiés par l'État duquel ils dépendent, pour que leur occupation revête un caractère définitif et valable à l'égard des autres États. L'histoire des colonies anglaises en Amérique nous fournit des exemples de l'application de ce principe.

Droit de civilisation.

Lorsque le pays n'appartenant à aucun État est possédé par des peuplades sauvages ou barbares, on paraît reconnaître comme en justifiant l'occupation par un État civilisé le devoir nécessaire d'étendre le domaine de la civilisation; on ne saurait admettre cependant qu'il résulte de là pour l'État qui désire s'en emparer le droit d'en expulser les possesseurs quels qu'ils soient; car « enfin, comme le fait observer Vattel, ces barbares *possèdent* leur pays; ils s'en servent à leur manière; ils en tirent un usage convenable à leur genre de vie, sur lequel ils ne reçoivent la loi de personne. » Il faut tout d'abord obtenir leur consentement pour une occupation ou une possession partielle, en commun ou séparée, et dans ce dernier cas leur faciliter les moyens d'émigrer

paisiblement, ou leur fournir un dédommagement équitable, comme ont fait les puritains qui débarquèrent dans la Nouvelle Angleterre, et les *quakers* dans la Pennsylvanie: bien qu'ils fussent munis d'une charte de leur souverain, ils achetèrent des Indiens la terre sur laquelle ils désiraient s'établir.

Même dans le cas de l'occupation de semblables territoires on conteste aux États le droit de s'en incorporer une plus grande étendue qu'ils ne peuvent en civiliser ou en administrer. Il faut bien comprendre toutefois que cette contestation ne saurait s'appliquer qu'aux acquisitions ou aux occupations récentes, et non aux possessions déjà anciennes, consacrées à la fois par le temps et le droit historique, lesquelles forment, à proprement parler, une exception généralement admise à la règle qui précède. Lorsqu'un État est en possession d'un pays, tout ce que ce pays renferme devient sa propriété, quand même son occupation ne serait effective que sur une portion du pays. S'il y laisse des lieux incultes ou déserts, personne n'est en droit de s'emparer de ces lieux sans son acquiescement. L'État possesseur a beau n'en pas faire usage actuellement, ces lieux lui appartiennent, dépendent de sa souveraineté; il a intérêt à les conserver pour des usages ultérieurs; il n'a à rendre compte à personne de la façon dont il use de sa propriété. Telle est la situation particulière des États-Unis de l'Amérique du Nord, du Mexique et des États de l'Amérique du Sud, qui possèdent de vastes territoires encore non peuplés ou habités par des tribus sauvages. On comprend que la colonisation ne peut s'établir que lentement et graduellement dans ces vastes contrées; c'est pourquoi la plupart des États du domaine national incontesté desquels elles font partie font d'incessants efforts pour y attirer l'émigration européenne.

Possession prolongée.

Une dernière source du droit de propriété des nations consiste dans la possession exclusive non contestée, suffisamment prolongée et non interrompue d'un territoire quelconque. Ce principe, qui repose sur le consentement tacite des hommes, est obligatoire pour tous les États et acquiert par la sanction du temps une force égale à celle qui résulte d'un contrat formel ou d'un droit international positif.

Le droit public européen, à la fin du moyen âge, était complètement dominé par l'Église; le Pape était hiérarchiquement considéré comme l'autorité suprême pour résoudre toutes les questions internationales. D'autre part, afin de mieux justifier les appro-

priations par voie de conquête, on admettait que les peuples chrétiens ont un droit implicite et absolu de domination sur les peuples païens. C'est de la combinaison de ces deux principes qu'est dérivée la situation créée pour les peuples américains vis-à-vis des nations européennes par le droit de la découverte et la bulle célèbre du Pape Alexandre VI, qui, au moyen d'une ligne tracée d'un pôle à l'autre à une distance de cent lieues à l'ouest des îles Açores, fixait les territoires respectivement destinés à appartenir aux couronnes d'Espagne et de Portugal. On sait que plus tard, dans le but d'apaiser les différends que cette bulle suscita entre les parties intéressées, la ligne imaginaire de partage fut reportée à trois cent cinquante lieues à l'ouest des mêmes îles, légitimant ainsi les prétentions des Portugais à la souveraineté du Brésil.

Cependant la domination de l'Europe sur les terres et les îles du Nouveau Monde ne reposait pas exclusivement sur les décisions du Saint Siége et les préceptes du droit canon; elle avait encore un autre fondement, celui de la découverte, que l'Espagne elle-même a plus d'une fois invoqué à l'appui de ses droits sur les territoires dont ses hardis navigateurs étaient parvenus à prendre possession. Il était difficile que la France, l'Angleterre et la Hollande, entraînées par le désir de se créer un domaine colonial et d'ouvrir de nouveaux débouchés à leur commerce, ne se prévalussent pas des mêmes principes, et c'est ainsi qu'on a vu éclater ces sanglantes guerres maritimes qui ont marqué presque tout le XVII[e] siècle et une partie du XVIII[e].

1789. Discussion entre l'Espagne et l'Angleterre au sujet de l'occupation de Nootka Sound.

§ 215. Les questions de domanialité transatlantique et de délimitation dans les colonies ont soulevé de nombreux conflits, dont, au point de vue des principes internationaux modernes, il n'est pas sans intérêt d'analyser les plus saillants.

Vers la fin du siècle dernier, à l'occasion de l'occupation de la passe de Nootka Sound, sur la côte orientale de l'île de Vancouver, l'Espagne, se fondant à la fois sur la priorité de découverte et une longue possession sanctionnée en 1713 par le traité d'Utrecht, revendiqua la souveraineté exclusive de toute la côte nord-ouest de l'Amérique jusqu'au détroit du Prince Guillaume. L'Angleterre combattit ces prétentions, en alléguant que la terre est l'héritage commun de tous les hommes et que chaque nation a le droit de s'en approprier une partie plus ou moins grande en l'occupant pour la mettre en culture. Après de nombreux débats les deux puissances convinrent enfin :

1° Que la navigation et la pêche dans les parages contestés seraient permises aux sujets anglais, mais que cette permission ne devait point servir de prétexte pour entretenir un commerce illicite avec les établissements et les colonies espagnols;

2° Que le droit de navigation et de pêche concédé aux Anglais ne pourrait pas s'exercer à une distance moindre de dix lieues marines des côtes occupées par la couronne de Castille;

3° Que dans toutes les colonies fondées soit par l'Angleterre, soit par l'Espagne sur la côte nord-ouest de l'Amérique septentrionale il y aurait, à partir du mois d'avril 1789, réciprocité de relations et de commerce;

4° Que dans ces mêmes parages les deux puissances ne pourraient respectivement former aucune colonie nouvelle au milieu de celles déjà existant; que toutefois elles auraient la faculté de pêcher le long des côtes et d'y établir des abris temporaires pour les marins.

1821-1825. Discussion entre la Russie, les États-Unis et l'Angleterre.

§ 216. Des démêlés du même genre et non moins graves surgirent de 1821 à 1825 entre la Russie et les États-Unis; ils prirent naissance dans le courant de septembre 1821, à la suite d'un oukase par lequel le gouvernement russe proclamait sa souveraineté exclusive sur toute la côte nord-ouest de l'Amérique depuis le détroit de Behring jusqu'au 54ᵉ degré de latitude, sur tout le groupe des îles Aléoutiennes, sur la côte orientale de la Sibérie, et sur les îles Kouriles depuis le cap Sud jusqu'au 15ᵉ degré 51 minutes de latitude nord. Le même oukase, invoquant la priorité de découverte et une possession semi-séculaire, interdisait en même temps à toute autre nation de naviguer et de pêcher dans la zone ainsi délimitée, défendait aux navires étrangers, sous peine de confiscation de leur cargaison, d'approcher des établissements russes à une distance de moins de cent lieues, et déclarait que les mers qui baignaient les possessions de la Russie en Asie et en Amérique devaient être considérées comme *fermées*, sauf les exceptions qu'il pourrait convenir au czar d'établir à cet égard en faveur de telle ou telle nation européenne. On comprend sans peine le grave préjudice qu'un pareil acte et des principes si restrictifs étaient de nature à causer aux intérêts commerciaux des États-Unis et de la Grande-Bretagne. Le gouvernement de Washington fut le premier à combattre les prétentions exagérées de la Russie : dans une note demeurée célèbre il déclara à son tour que depuis le jour où les États-

Unis existaient comme nation indépendante, leurs navires avaient sans cesse navigué librement dans les mers d'où l'on prétendait les exclure ; que le droit de navigation leur appartenait par le fait même de leur indépendance souveraine, et que les citoyens de la république avaient le droit incontestable de trafiquer avec les naturels ou indigènes du pays qui n'étaient pas soumis à la juridiction territoriale d'une autre nation. La même note faisait en outre ressortir que la Russie n'avait aucun titre valable à la possession des terres américaines situées au delà du 55e degré, limite des découvertes faites par ses marins jusqu'en 1799, et qu'il était contraire à tous les principes et à la saine raison de proclamer fermées des mers qui entre les deux continents avaient une largeur de 4,000 milles.

Cette polémique se termina au mois d'avril 1824 (1) par une convention spéciale, aux termes de laquelle les citoyens des États-Unis et les sujets de la Russie pouvaient réciproquement et librement naviguer et pêcher dans toute l'étendue de l'Océan Pacifique ; les États-Unis s'interdisaient le droit de former aucun établissement au nord du 54e degré 40 minutes de latitude ainsi que dans la zone comprise au milieu de cette ligne ; enfin pendant dix ans les navires des deux nations pouvaient naviguer et pêcher librement dans toutes les mers baignant les côtes exclues de la formation de nouveaux établissements fixes.

Entre l'Angleterre et la Russie le débat fut réglé en février 1825 (2) par un traité de démarcation, qui donna comme limite définitive aux possessions des deux États sur le continent nord-américain une ligne partant de l'île du Prince de Galles au 54e degré 40 minutes et s'arrêtant au détroit de Portland au 56e degré de latitude ; de ce dernier point la frontière suivait la côte jusqu'au mont Saint Élie, et, s'inclinant ensuite vers le nord, aboutissait à l'Océan Glacial.

Discussion entre l'Angleterre et les États-Unis au sujet de l'Orégon.

§ 217. A propos de cette question du titre d'une nation au domaine souverain d'un territoire, nous devons encore mentionner une discussion fort importante, celle qui eut lieu entre l'Angleterre et les États-Unis au sujet de l'Orégon. Les États-Unis réclamaient la possession de ce territoire en se basant sur :

1° La priorité de découverte et d'occupation ;

(1) Martens, *Nouv. recueil*, t. IV, p. 1010; Elliot, I, p. 443.

(2) Herstlet, v. III, p. 362; Elliot, v. II, p. 171; Martens, *Nouv. recueil*, t. VI, p. 684; Martens, *Nouv. suppl.*, t. II, p. 426.

2° L'acquisition par le traité de 1819 (1) de tous les titres que la découverte de ce territoire par des sujets espagnols avant qu'aucun autre peuple en eût eu connaissance avait conférés à la couronne de Castille;

3° La reconnaissance implicite des titres des États-Unis à la possession de l'Orégon par le gouvernement anglais lors de la restitution du fort Georges situé à l'embouchure du fleuve Columbia.

Le gouvernement britannique faisait valoir de son côté :

1° Que le fleuve Columbia n'avait pas été découvert par un Américain, mais bien par le lieutenant Mease de la marine anglaise;

2° Que les stipulations du traité de 1819 n'accordaient aux États-Unis que la jouissance pleine et entière des droits qui appartenaient à l'Espagne, c'est-à-dire la faculté de s'établir sur tous les points du territoire, de naviguer et de pêcher dans les mers qui les environnent, et de trafiquer avec les indigènes;

3° Que la restitution du fort Georges avait eu lieu sous la réserve des droits souverains de l'Angleterre sur le territoire.

La discussion de principe entre le gouvernement anglais et le gouvernement américain, après s'être prolongée pendant un grand nombre d'années, aboutit en 1846 (2) à un accord amiable, qui peut se résumer ainsi :

1° La limite entre les territoires possédés par chacun des deux gouvernements sera prolongée vers l'ouest, sur le parallèle du 49e degré de latitude nord, jusqu'à la moitié du canal qui sépare le continent de l'île de Vancouver, et, à partir de cet endroit, se dirigera vers le midi du même canal et du détroit de Fuca jusqu'à l'Océan Pacifique; il est toutefois entendu que la navigation du canal restera libre aux navires des deux nations;

2° La navigation du fleuve Columbia, depuis le 49e degré de latitude nord jusqu'à son embouchure, sera libre pour la Compagnie de la baie d'Hudson et pour les sujets anglais qui trafiquent avec la même Compagnie;

3° Les droits de possession acquis soit par la Compagnie de l'Hudson, soit par tout autre sujet anglais, jusqu'au midi du parallèle du 49e degré de latitude nord sont formellement reconnus*.

(1) Ch. Calvo, t. VI, p. 142; Elliot, v. I, p. 414; Martens, *Nouv. recueil*, t. V, p. 328; *State papers*, v. VIII, p. 524.

(2) Herslet, v. VIII, p. 930; Martens-Murhard, t. IX, p. 27.

* Wheaton, *Élém.*, pte 2, ch. 4, § 5; Vattel, *Le droit*, liv. 1, ch. 17, §§ 81 et seq.; ch. 18, §§ 207, 208; Twiss, *Peace*, §§ 108-117, 120, 122, 125, 126; Martens, *Précis*,

Discussion entre l'Angleterre et la République Argentine au sujet de l'occupation des îles Malouines.

§ 218. L'Amérique du Sud fournit un autre exemple de conflit territorial, qui soulève les plus délicates questions de domanialité. Nous voulons parler de l'occupation prolongée des îles Malouines ou Falkland par l'Angleterre, malgré les énergiques et incessantes protestations de la République Argentine.

C'est un fait incontestable que le groupe des Malouines fut découvert par des marins espagnols ou des marins étrangers au service de l'Espagne (1), de sorte que si la simple découverte suffisait pour assurer la propriété d'un territoire, l'Espagne aurait de ce chef à la possession des Malouines un droit antérieur à celui de toute autre puissance; mais son droit est établi sur un titre ayant pour fondement des principes plus larges et plus généralement admis : le titre de première occupation, ou du moins de substitution aux premiers occupants en vertu d'un acte régulier de cession et de remise.

Les îles dont il s'agit ne furent occupées pour la première fois qu'en 1764, et elles le furent au nom de la France (2); déjà,

§ 37; Bowyer, *Com.*, pp. 363 et seq.; Phillimore, *Com.*, vol. I, §§ 226-228, 230, 235, 237, 244, 248, 249; Rutherforth, *Int.*, b. 2, ch. 9, § 6; Kent, *Com.*, vol. III, pp. 484 et seq.; Klüber, *Droit*, §§ 47, 126; Ortolan, *Domaine*, §§ 65-73; Heffter, § 70; Pufendorf, *De jure*, lib. 4, cap. 4, § 4; Bello, pte. 1, cap. 2, § 5; Gunther, *Volk.*, t. I, ch. 6; t. II, ch. 2, § 10; Moser, *Beytræge*, t. V, p. 515; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 130-132; Polson, sect. 5, pp. 28, 29; Dalloz, *Répertoire*, v. *Droit naturel et des gens*, nº 67; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, pp. 490-493; Garnier, *Éléments*, pp. 341, 342; Dumont, *Corps dipl.*, t. III, pte. 1, p. 200; pte. 2, p. 302; Martens, *Recueil*, t. I, p. 371; Schoell, *Hist.*, t. III, p. 235; Rousset, *Suppl.*, t. II, pte. 1, p. 28; Schmauss, *Corp. jur. gent.*, t. I, pp. 112, 130; Twiss, *On the Oregon*, p. 171; Greenhow, *Hist.*, p. 204; Bluntschli, §§ 278 et seq.; Covarrubias, *El derecho inter. por Bluntschli*, traduccion, notas, §§ 282 et seq.

(1) Bougainville, dans la relation de son second voyage aux Malouines, s'exprime ainsi : « Je crois que la première découverte de ces îles peut être attribuée seulement au célèbre navigateur Améric Vespuce, qui, dans le troisième voyage qu'il fit pour la découverte de l'Amérique, explora en 1502 la côte nord. Il est certain qu'il ne sut pas si elle faisait partie d'une île ou d'un continent; mais par la route qu'il suivit, par la latitude à laquelle il arriva et même par la description qu'il fait de l'île, on en vient facilement à reconnaître que c'était celle des Malouines. »

On lit dans la *British naval Chronicle* (Chronique navale britannique) de 1809 : « Quoique la découverte des Malouines ait été attribuée à Davis, il est fort probable qu'elles avaient été vues avant lui par Magellan et les autres navigateurs qui l'ont suivi. »

Or Améric Vespuce et Magellan étaient au service de l'Espagne.

(2) L'inscription française est conçue en ces termes : « Établissement des îles Malouines, situées au 51ᵉ deg. 30 min. de lat. austr. et 60 deg. 50 min. de long. occid. mérid. de Paris, par la frégate l'*Aigle*, capitaine P. Duclos; Guyot, capitaine de brûlot, et la corvette le *Sphinx*, cap. F. Chenard de la Girondais, lieut. de frégate, armées par Louis Antoine de Bougainville, colonel d'infanterie, capitaine de vais-

soixante ans auparavant, des marins français, se croyant les premiers à les découvrir, leur avaient donné le nom de Malouines, qu'elles portent encore aujourd'hui, du port de Saint Malo, où ils s'étaient embarqués. Le 3 février 1764 M. de Bougainville posait au Port Louis ou de la Soledad, dans l'île de l'est, les fondements d'une colonie française; mais dès que l'Espagne eut connaissance de cette occupation, elle revendiqua la possession des Malouines comme *dépendance du continent de l'Amérique méridionale*, et le roi Louis XVI s'empressa d'en ordonner la restitution aux autorités espagnoles du Rio de la Plata. La remise aux autorités espagnoles s'accomplit en 1767; elle n'eut toutefois pas lieu sans le paiement d'une forte indemnité de la part de l'Espagne (1). Ainsi, en

seau, chef de l'expédition; G. de Nerville, cap. d'infanterie, et P. d'Arboulin, administrateur général des postes de France. »

Construction d'un obélisque décoré d'un médaillon de Sa Majesté Louis XV, sur les plans d'A. l'Huillier, ing. géogr. des camps et armées, servant dans l'expédition, sous le ministère d'E. de Choiseul, duc de Stainville, *en février* 1764.

Avec ces mots pour exergue : *Conamur tenues grandia.*

(1) La somme destinée à indemniser la compagnie de Saint-Malo de ses établissements aux Malouines s'élevait à 618,108 livres 13 sols 11 deniers, ainsi qu'il résulte du reçu signé de M. Bougainville à la date du 4 octobre 1766, et, détail digne de remarque, plus de la moitié de cette somme (65,625 piastres) fut reçue en billets payés par le trésor de Buenos Aires.

Voici le document signé par M. Louis de Bougainville pour la remise des Malouines :

« Je, Louis de Bougainville, colonel des armées du Roi Très-Chrétien, ai reçu six cent dix-huit mille cent huit livres treize sols et onze deniers, montant d'un état que j'ai présenté des dépenses occasionnées à la compagnie de Saint-Malo par les expéditions faites pour ses établissements intrus aux îles Malouines, appartenant à Sa Majesté Catholique, sous la forme suivante : quarante mille livres, que m'a remises à compte à Paris S. Exc. le comte de Fuentes, ambassadeur de Sa Majesté Catholique près cette cour, et desquelles je lui ai donné le reçu correspondant; deux cent mille livres, qui doivent m'être remises en la même cour de Paris, suivant traite tirée en ma faveur par M. le marquis de Zambrano, trésorier général de Sa Majesté Catholique, sur don Francisco Ventura Llovera, trésorier extraordinaire de la dite Majesté en la dite ville; et *soixante-cinq mille six cent vingt-cinq piastres fortes en trois quarts d'autre,* équivalant aux trois cent soixante-dix-huit mille cent huit livres trois sols et onze deniers restant dus, au taux de cinq livres par piastre, *que j'ai à recevoir à Buenos Aires,* suivant les traites qui m'ont été remises, tirées par Son Exc. le Frère bailli don Julian Arriaga, secrétaire d'État du département général des Indes et de la marine de Sa Majesté Catholique.

« Et moyennant ces paiements, et conformément aux ordres de Sa Majesté Catholique, je m'oblige en due forme à remettre à la cour d'Espagne ces établissements avec leurs familles, maisons, œuvres, bois et embarcations y construites et employées à l'expédition, et enfin toutes choses y appartenant à la compagnie de Saint-Malo, comme renfermés dans le compte ainsi réglé; et Sa Majesté Très-Chrétienne, par la cession volontaire qu'elle en a faite, déclare nulle toute réclamation, sans que jamais la compagnie ni autre personne intéressée aient rien à réclamer contre

outre des titres qu'elle tenait de la priorité de découverte, l'Espagne devint propriétaire en vertu d'un traité et à deniers comptants.

Titres sur lesquels repose l'occupation anglaise.

S'il faut en croire l'historien anglais Miller, les Anglais auraient devancé les Français dans le dessein de coloniser les Malouines; mais aucune de leurs tentatives ne reçut de commencement d'exécution (1) avant 1765. Dans le cours de cette année-là (il y a lieu de croire qu'on n'avait point connaissance en Angleterre de l'établissement de Bougainville l'année précédente) l'amiral Byron, ayant entrepris un voyage autour du monde, relâcha dans l'archipel des Malouines et prit possession de tout le groupe au nom de S. M. B., oubliant que vingt ans auparavant le gouvernement anglais avait formellement reconnu les droits souverains de la couronne de Castille sur ces mêmes îles.

Réclamation du gouvernement espagnol et expulsion des Anglais. Les Anglais s'emparent de nouveau des îles Malouines en 1771.

Les plaintes du gouvernement espagnol n'ayant pas été écoutées, les autorités de Buenos Aires armèrent une expédition, qui détruisit l'établissement fondé sous les auspices de l'amiral Byron. Cet acte de légitime défense excita en Angleterre une irritation telle qu'on fut sur le point de déclarer la guerre à l'Espagne; cependant les choses n'en vinrent pas là, et les deux parties convinrent, par le traité du 22 janvier 1771 (2), de maintenir le *statu quo*, c'est-à-dire que, sous réserve des droits de souveraineté, l'Espagne s'obligea à rendre aux sujets anglais les propriétés particulières dont elle s'était emparée; mais cette restitution, qui n'était qu'une satisfaction accordée à l'amour-propre britannique, n'eut qu'un effet temporaire, car trois ans plus tard (1774) les

le Trésor royal de Sa Majesté Catholique, ni à demander plus d'argent ni autre compensation.

« En foi de quoi je signe le présent reçu comme principal intéressé et comme autorisé à toucher la dite somme tout entière, suivant pièces déposées au secrétariat du département d'État, à Saint-Ildefonse, le 4 octobre 1766.

« *Signé :* Louis DE BOUGAINVILLE. »

(1) « En 1744 les Anglais projetèrent de s'établir aux îles Malouines, que lord Anson, de retour de son voyage autour du monde, avait recommandées comme le lieu le plus propice pour avoir un port de relâche avant de doubler le cap Horn. Dix ans plus tard, lorsque le même lord Anson fut placé à la tête de l'Amirauté, on fit des préparatifs pour mettre son plan à exécution; mais le roi d'Espagne s'y opposa en déclarant que les îles lui appartenaient. Le ministre espagnol représenta que si le but du voyage était de former un établissement dans les îles, ce serait un acte d'hostilité contre l'Espagne, qui en était propriétaire, mais que si c'était un voyage de curiosité, il fournirait tous les renseignements qu'on désirerait, sans qu'il fût nécessaire d'entrer dans des frais d'expédition pour satisfaire une simple curiosité. Sur ces observations, les Anglais se désistèrent de l'entreprise. »

(2) Ch. Calvo, t. II, p. 393; Martens, 1re édit., p. 288; 2e édit., t. II, p. 1; Wenck, t. III, p. 815.

Anglais abandonnèrent complètement les Malouines, et depuis lors l'Espagne demeura maîtresse exclusive de tout le groupe, sans être troublée dans sa possession par aucune autre nation étrangère, et y exerçant tous les droits inhérents à une véritable souveraineté, tels que la nomination de gouverneurs, l'entretien de garnisons, de garde-côtes, etc., le monopole de la pêche et l'interdiction de pêcher aux navires des autres nations, etc.

Les Anglais abandonnent cet établissement, et l'Espagne en prend possession absolue en 1774.

En 1776 et en 1777 le gouvernement de Buenos Aires reçut de Madrid l'ordre d'entretenir aux Malouines une station navale ou une croisière permanente et de détruire les restes de l'ancien établissement anglais du fort Egmont. Cet ordre avait reçu son exécution en 1781, et, malgré la guerre qui éclata vers cette époque entre l'Espagne et la Grande-Bretagne, les îles contestées n'en restèrent pas moins au pouvoir du gouvernement espagnol.

Traité de 1790 entre l'Angleterre et l'Espagne, au sujet de cette possession.

Par le traité spécial qu'elles conclurent le 28 octobre 1790 (1) les deux puissances, pour mettre un terme à leurs différends, stipulèrent que les sujets britanniques ne pourraient ni pêcher ni naviguer dans les mers du Sud qu'à une distance d'au moins dix lieues marines des côtes occupées par les Espagnols, et qu'il serait interdit aux sujets respectifs de former à l'avenir aucun établissement au sud des côtes et des îles adjacentes appartenant à la couronne d'Espagne; ils auraient seulement la faculté d'ériger des constructions temporaires pour l'exploitation de la pêche.

La République Argentine se substitue au pouvoir de l'Espagne en occupant les îles Malouines.

Cet état de choses, duquel ressort de la manière la plus évidente le droit absolu et incontestable de l'Espagne à la possession exclusive des îles Malouines, subsistait encore à l'époque où l'émancipation des peuples américains vint *ipso facto* transférer les titres domaniaux de la métropole dans ces parages à la nation qui se substituait à son pouvoir. Aucun doute n'étant possible à cet égard, la République Argentine chargea en 1820 don Daniel Jewitt de prendre possession des Malouines, dont le gouvernement et l'administration furent organisés par décret spécial du 10 juin 1829.

1833. Nouvelle agression de l'Angleterre, dont les troupes repoussèrent celles de la République Argentine.

Les efforts et les sacrifices faits par la République Argentine pour peupler et coloniser ces îles commençaient à porter leurs fruits, lorsqu'en 1833 la corvette de guerre anglaise *Clio* se présenta inopinément dans l'archipel, et son commandant, le capi-

(1) Ch. Calvo, t. III, p. 356; Martens, 1re édit., t. III, p. 184; 2e édit., t. IV, p. 492; Herstlet, v. II, p. 256.

taine Onslow, sans déclaration préalable d'aucune sorte, s'en empara de vive force en y arborant le pavillon britannique.

Réclamation et protestation de la République Argentine. Arguments par lesquels l'Angleterre appuie ses titres à l'occupation des îles Malouines.

Cet acte d'agression motiva de la part du représentant argentin à Londres une énergique protestation, à laquelle Lord Palmerston répondit en déclarant que le commandant de la *Clio* n'avait fait qu'obéir aux ordres, transmis à son supérieur hiérarchique l'amiral Baker, de confier à un bâtiment de guerre le soin de revendiquer et d'exercer sur ce point les *droits anciens* et *incontestables* dévolus à S. M. B. Une pareille argumentation était trop manifestement contraire aux principes internationaux et aux antécédents historiques pour être acceptée par la République Argentine; aussi chargea-t-elle son représentant à Londres, Don Manuel Moreno, d'opposer au chef du ministère anglais une nouvelle protestation non moins énergique que la première, et dont nous reproduisons ici la conclusion : « Le soussigné, en exécution de ses ordres et de ses instructions, proteste donc formellement au nom des Provinces Unies du Rio de la Plata contre la souveraineté récemment usurpée sur les îles Malouines par la couronne de la Grande-Bretagne et contre la destruction par la corvette anglaise *Clio* de l'établissement de la République à *Port Louis,* autrement dit *Port de la Solitude,* sous toutes réserves des réclamations à formuler en raison de la lésion et de l'offense souffertes, ainsi que des conséquences matérielles de tout acte qui serait la suite des procédés, objet de la présente protestation. »

La République Argentine réserve et maintient ses droits.

L'Angleterre ne tint pas plus de compte de cette protestation que de la précédente, et continua d'occuper indûment les îles Malouines, en se basant sur le prétendu droit *ab antiquo*, qu'elle avait dû rétrocéder à l'Espagne en 1771, mais qu'elle avait abandonné de fait en 1774 par le rappel de ses autorités et de ses sujets, colons ou autres.

Rien ne justifie l'attitude prise dans cette affaire par le gouvernement anglais, ni la possession d'aucun titre, ni aucun précédent, ni les principes du droit des gens, ni les doctrines le plus généralement admises.

L'Angleterre ne peut se prévaloir de la priorité de découverte, ce droit ayant été reconnu en faveur de l'Espagne, et par la France, qui ne persista pas dans son occupation de 1764, et implicitement par elle-même, qui dès 1774 renonça complètement au projet d'établissement tenté neuf ans auparavant par l'amiral Byron. Et, à défaut de ce droit primordial, la République Argentine, qui lui

est légitimement substituée, n'a-t-elle pas aujourd'hui pour elle non seulement le traité de 1790, par lequel l'Angleterre même sanctionne la propriété exclusive de l'Espagne, mais encore la prescription résultant d'une possession non contestée et non interrompue de cinquante-neuf années consécutives ?

Au surplus la conduite du gouvernement anglais est condamnée par ses propres jurisconsultes. L'autorité la plus éminente parmi ceux-ci, Sir Robert Phillimore, membre du conseil privé de la reine, exprime l'avis qu'il considère comme une maxime du droit des gens généralement admise : que « la découverte seule, quoique accompagnée de l'érection d'un symbole quelconque de souveraineté, si elle ne l'est pas par des actes de possession effective, ne constitue pas *de facto* une acquisition nationale. » Il ajoute : « Les officiers de la Grande-Bretagne, il est vrai, paraissent avoir été d'une opinion différente en 1774, lors de l'abandon temporaire des îles Falckland (Malouines) (1). »

« Il faut, dit de son côté M. Eugène Ortolan, corroborant la doctrine du savant juriste anglais, joindre à l'intention de s'approprier le territoire *vacant* une possession effective, c'est-à-dire qu'il faut *avoir le pays à sa disposition* et y avoir fait des travaux qui constituent un établissement. » Or, dans l'espèce, le territoire n'était nullement *vacant,* lorsque les marins anglais ont songé à l'occuper en premier lieu; et le déploiement du pavillon anglais, la construction même d'un fort ne pouvaient suffire pour mettre le pays à la *disposition* de l'Angleterre; d'ailleurs les travaux exécutés ne constituaient pas un établissement permanent et durable.

D'ailleurs, les Anglais eussent-ils exécuté tous ces travaux aux Malouines, l'abandon qu'ils en ont fait anéantirait toute revendication ultérieure de leur part, lors même qu'aucun traité n'aurait depuis consacré cette renonciation devenue ainsi définitive, perpétuelle, quoiqu'elle eût pu être simplement temporaire

(1) Voici l'inscription que le lieutenant Clayton, commandant le fort Egmont, fit graver sur une plaque de plomb attachée à ce fort pour conserver les droits de la couronne d'Angleterre sur les îles Falkland, lorsque les Anglais quittèrent ce fort le 22 mai 1774 : « Qu'il soit notoire à toutes les nations que les isles de Falckland, ainsi que ce fort, les magasins, quais, hâvres, bayes et criques qui en dépendent, appartiennent de droit uniquement à Sa Très-Sacrée Majesté Georges III, roi de la Grande-Bretagne, de France et d'Irlande, Défenseur de la Foi, etc. En foi de quoi cette plaque a été fixée, et les pavillons de S. M. Britannique déployés et arborés, comme une marque de possession, par Samuel Guillaume Clayton, officier commandant aux isles de Falckland, le 22 mai 1774. » Phillimore, *Com.*, v. I, p. 263.

dans l'intention de ceux qui l'ont accomplie; mais toute argumentation serait oiseuse sur ce dernier point, puisque le droit de possession première et exclusive était acquis et reconnu à l'Espagne antérieurement à l'usurpation dont l'Angleterre cherche aujourd'hui à se faire un titre.

La République Argentine conserve donc et conservera sur les îles en question, tant que se prolongera l'usurpation de son domaine souverain par le gouvernement anglais, le droit absolu de propriété, qu'elle tient implicitement de l'Espagne, qui a été reconnu solennellement en 1820, et dont l'exercice n'aurait jamais subi d'interruption sans l'abus de la force commis par la Grande-Bretagne*.

Un État souverain peut-il aliéner son territoire ?

§ 219. Après avoir expliqué les titres sur lesquels peut se fonder la propriété des États, il nous reste à examiner comment et dans quelle mesure s'opèrent les aliénations de territoire. En principe, un État souverain a incontestablement pour aliéner un droit égal à celui qu'il possède pour acquérir; seulement l'exercice du droit d'aliénation est subordonné aux règles et aux conditions particulières établies par les lois constitutives de chaque État.

Pour les États faibles, mal organisés, et trop souvent déchirés par des partis hostiles usant d'armes que le vrai patriotisme réprouve, la faculté illimitée d'aliéner ou d'hypothéquer le domaine public à des étrangers n'est pas sans danger; car elle peut, en vue d'un avantage éphémère, aboutir à de véritables spoliations au profit de voisins avides et peu scrupuleux. C'est sans doute cette juste préoccupation qui dans toutes les constitutions des États européens a fait subordonner la validité des aliénations de territoire consenties par le pouvoir exécutif, soit à un vote de la

* Bougainville, *Deuxième voyage aux Malouines*, Paris, 1771; *British naval Chronicle*, 1809; Miller, *History of the reign of George III;* Brookes, *Geographical Dictionary; Encyclopædia Britannica; Annual register*, v. XIV; Burney, *Chronological history of the voyages and discoveries in the South Sea*, pt. 2, pp. 102, 103; Pernety, *History of a voyage to the Malvina Islands*, 1763, 1764, int., p. x; Moser, *Versuch*, b. V, k. 9, § 5; Wenck, t. III, p. 815; *Biblioteca del Comercio del Plata;* Johnson, *Works*, v. XII; *Thoughts on the Falkland Islands;* Ch. Calvo, *Amérique latine*, période 1, t. II, p. 391; période 3; Phillimore, *Com.*, v. I, p. 263; Ortolan, *Domaine*, § 73; Vicente Quesada, *La Patagonia y las tierras australes del continente americano*, pp. 443-474; Roberto Greenhow, *Las Islas Malvinas, Memoria descriptiva, historica y politica*, traduccion española por José Tomas Guido, Buenos Aires; Antonio Bermejo, *Cuestiones de limites*, Buenos Aires, 1876; P. Grimbolt, *Islas Falkland ó Malvinas*, traducido por José Roque Perez, Buenos Aires.

nation tout entière, soit à une approbation formelle du pouvoir législatif.

Un gouvernement de *fait* reconnu par les autres États et en communion intime avec la masse de la nation possède à l'égard du territoire national les mêmes facultés, les mêmes pouvoirs que le gouvernement légitime qu'il remplace. Tout ce qu'il fait, dans la limite prévue et déterminée par le droit public intérieur qui régit l'État, soit en acquérant, soit en aliénant, est donc absolument valable et irrévocable. C'est là un principe d'une haute importance pratique au point de vue international*.

Changements survenus dans le droit de disposer du territoire national.

§ 220. En reconnaissant la souveraineté des peuples le droit des gens moderne a profondément altéré à cet égard les règles et les pratiques usitées sous l'empire de l'ancien droit monarchique et des principes du droit qualifié de divin.

Aujourd'hui les nations ne constituent plus une sorte de troupeau, dont l'attribution à tel ou tel pays se décide autour du tapis vert d'un congrès; désormais, pour rendre définitifs et valides la cession, le transfert ou la vente d'un territoire, il faut que les habitants même du pays appelé à changer de nationalité y donnent leur consentement exprès ou tacite. C'est cette nouvelle règle internationale qui a prévalu dans le traité de Turin du 24 mars 1860 (1) pour la cession de la Savoie à la France, dans le traité de Londres du 13 juillet 1863 (2) pour l'annexion des îles Ioniennes au royaume de Grèce, enfin dans l'article 5 du traité de Prague de 1866 (3) pour la prise de possession définitive par la Prusse des districts septentrionaux du Schleswig, et dans le traité de Vienne de la même année pour la rétrocession éventuelle par la France à l'Italie du territoire vénitien.

Quel changement, quand on se reporte par la pensée au temps où les souverains pouvaient disposer librement comme de choses à eux appartenant non seulement du territoire et du domaine

* Vattel, *Le droit*, liv. 1, ch. 21, §§ 257, 258, 262, 263; Phillimore, *Com.*, vol. I, pt. 3, ch. 16; Heffter, § 71; Kent, *Com.*. vol. I, pp. 179 et seq.; Ortolan, *Domaine*, §§ 94 et seq.; Bello, pte. 1, cap 4, § 2; Riquelme, lib. 1, tit. 1, cap. 2, p. 26; Pradier-Fodéré, *Principes*, pp. 143, 144; Halleck, ch 6, § 8; Garden, *Traité*, t. I, p. 396; Desjardins, *De l'aliénation*, app., p. 533; Klüber, *Droit*, § 140.

(1) De Clercq, t. VIII, p. 32; *Savoie*, t. VIII, p. 750; Martens-Samwer, t. III, pte. 2, p. 539.

(2) De Clercq, t. VIII, p. 592.

(3) *Archives dipl.*, 1866, t. III, p. 197.

éminent, mais encore des propriétés, de leurs vassaux et des serfs attachés à la glèbe ! *

Par quels moyens le territoire national peut-il être aliéné ?

§ 221. Le principe d'aliénation territoriale une fois posé, voyons quelle peut en être l'application pratique.

En thèse générale, on peut dire que le domaine public s'aliène par les mêmes moyens que le domaine privé, et comporte dès lors la translation de propriété par voie de constitution de rente ou d'hypothèque et par contrats de vente, d'échange, de donation, etc. Nous allons traiter successivement chacun de ces modes d'acquisition **.

Constitution d'une rente perpétuelle.

§ 222. Sous l'empire des anciennes relations des nations européennes, on constituait très-fréquemment des rentes perpétuelles en faveur d'un État ou d'un prince étranger. Ces rentes, dont l'histoire de l'ancienne Confédération germanique offre de nombreux exemples, grevaient indéfiniment la totalité des biens ou des terres affectés à leurs arrérages, et subsistaient en totalité ou proportionnellement jusqu'à la destruction complète ou partielle du gage sur lequel elles reposaient ***.

Constitution d'un fief.

§ 223. Quelquefois aussi le territoire national s'aliénait par la constitution d'un fief en faveur d'un prince ou d'un seigneur étranger. La validité de ce fief et ses effets légaux étaient naturellement subordonnés, suivant les circonstances, à la législation spéciale du prince suzerain, ou aux lois et aux coutumes du territoire étranger sur lequel le nouveau fief était érigé ****.

Hypothèque du territoire national.

§ 224. Au moyen âge la mise en gage des terres pour sûreté de créances ou de prêts d'argent était d'un usage très-général.

Robert, duc de Normandie, ne put réunir les fonds dont il avait besoin pour entreprendre la première croisade qu'en hypothéquant son duché à son frère Guillaume. Le roi de France Charles VIII acheta au prix d'une pension annuelle de 4,300 ducats le droit à l'empire de Constantinople, et ne vit nul inconvé-

* Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 6, § 4; Ortolan, *Domaine*, § 110; Bello, pte. 1, cap. 4, § 2; Riquelme, lib. 1, tit. 1, cap. 2, pp. 26, 27; Ward, vol. II, pp. 256-258; Halleck, ch. 6, § 9; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, pp. 558, 559; Berriat Saint-Prix, *Théorie*, p. 482; Desjardins, *De l'aliénation*, p. 537.

** Heffter, § 71; Phillimore, *Com.*, vol. I, p. 267; Ward, vol. II, pp. 256 et seq.; Klüber, *Droit*, § 140; Halleck, ch. 6, § 8; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, pp. 553-555; Desjardins, *De l'aliénation*, app., p. 533.

*** Heffter, § 71; Martini, *De jure*, ch 4, nº 1; Grusemann, *De censu*, § 12.

**** Heffter, § 71; Gunther, t. II, pp. 152, 159.

nient, malgré le ridicule dont il se couvrait ainsi, à réclamer les droits et les priviléges impériaux.

Dans les temps modernes les seuls exemples d'aliénation de territoire par voie de gage ou d'hypothèque que nous puissions citer sont ceux de la Corse, abandonnée à la France par la république de Gênes en 1768, et la cession de la ville de Wismar faite en 1803 par la Suède au duc de Mecklembourg *.

Vente du territoire national.

§ 225. Les ventes totales ou partielles de territoires ont été fréquentes.

En 1311 trois villes furent vendues par le margrave de Brandebourg pour 10,000 marcs d'or, au grand-maître de l'ordre Teutonique.

La ville et le territoire de Malines furent en 1333 cédés pour 100,000 réaux d'or, en vertu d'un traité formel de vente passé entre leur souverain et le comte de Flandre.

A la même époque Jean de Luxembourg vendit à Philippe de Valois la ville et le pays de Lucques pour le prix de 180,000 florins. La souveraineté des Pays-Bas sur le comtat d'Avignon fut achetée par le pape Clément VI moyennant une somme de 80,000 florins à Jeanne, reine de Naples et comtesse de Provence.

Achat par les États-Unis de la Louisiane, des îles de Saint-Thomas et de Saint-Jean, et de l'Amérique russe.

§ 226. L'achat par les États-Unis, en 1803, de la Louisiane, en 1867 et en 1868, des îles de Saint-Thomas et de Saint-Jean, ainsi que de l'Amérique russe, a été l'objet de trois traités spéciaux. Le premier en date, celui relatif à la Louisiane, fut conclu à Paris le 30 avril 1803 (1); le second, concernant les Antilles danoises, stipulait comme prix de vente le paiement d'une somme de 7,5000,000 dollars: il n'a pas été réalisé; enfin le troisième, celui relatif à l'acquisition de l'Amérique russe, a coûté aux États-Unis 7,200,000 dollars (2); mais le gouvernement fédéral voit sans doute dans cette acquisition un acheminement vers l'absorption ou l'annexion des possessions que l'Angleterre conserve encore sur la côte nord-ouest de l'Amérique, quoique cette puissance ne semble pas disposée à y renoncer **.

* Ward, v. II, pp. 260-262; Heffter, § 71; Garden, *Traité*, vol. I, pp. 431, 432; Klüber, *Droit*, § 140; Halleck, ch. 6, § 11; Garnier, *Hist.*, liv. I, pp. 429, 461; Marens, *Recueil*, t. VIII, pte. 1, p. 229; pte. 2, p. 54.

(1) De Clercq, t. II, pp. 59, 62; Elliot, v. I, pp. 109, 117; Martens, 1re édit., *Suppl*, t. III, pp. 465, 473; 2e édit., t. VII, pp. 706, 714; *State papers*, v. VIII, p. 465; v. XIX, p. 598.

(2) *Débats*, 29 avril 1867.

** Ward, vol. II, pp. 358-360; Heffter, § 71; Dumont, t. I, liv. 2, pp. 330, 364, 365; Halleck, ch. 6, § 10; Leibnitz, *Cod. dip.*, p. 200; Riquelme, lib. 1, tit. 1, cap. 2.

Cession et donation. — Cas anciens.

§ 227. Les temps passés fournissent de nombreux exemples d'aliénation de territoires par cessions et donations volontaires.

Parmi les plus saillants nous citerons celui de l'empereur Louis V, déclarant roi le dauphin du Viennois, Humbert II, avec faculté de disposer de la souveraineté comme il l'entendrait. Usant de ce pouvoir, Humbert céda en 1343 ses domaines à Philippe de Valois.

Dans des conditions analogues l'empereur Henri VI transféra à Richard I[er] le royaume d'Arles, et l'empereur Baudoin fit don du royaume de Thessalonique au duc de Bourgogne. Ces donations de territoires avaient quelquefois pour objet de changer l'ordre naturel de succession, comme ce fut le cas pour Charles II, roi de Sicile, qui légua par testament son comté de Provence au préjudice de l'héritier direct. On sait les réclamations que ce legs suscita de la part de Charles VIII, roi de France, qui prétendait au trône de Naples du chef de l'adoption de Louis d'Anjou par la reine Jeanne.

Cas modernes.

§ 228. Comme exemples se rattachant à l'histoire moderne nous mentionnerons la cession des Pays-Bas espagnols faite le 27 janvier 1712 (1) par Philippe V à Maximilien Manuel, duc et électeur de Bavière; la cession de la Louisiane et de la Nouvelle Orléans, faite à l'Espagne par la couronne de France en novembre 1762 (2); la rétrocession du même territoire, faite en 1800 (3) par le gouvernement espagnol au gouvernement français et sanctionnée par le traité conclu entre les deux gouvernements le 21 mars 1801 (4); enfin la cession de la Floride par l'Espagne aux États-Unis, en vertu du traité conclu à Washington le 22 février 1819 (5); et, à des époques plus rapprochées de nous, les cessions, accomplies à la suite des guerres de 1859 et de 1866, de la Savoie, de la Lombardie et de la Vénétie.

La cession de la Savoie et du comté de Nice repose sur un traité spécial (6). Quant à la Lombardie, elle fut d'abord, dans les préli-

(1) Cantillo, p. 51.

(2) Ch. Calvo, t. II, p. 357.

(3) De Clercq, t. I, p. 411; Ch. Calvo, t. IV, p. 240.

(4) De Clercq, t. I, p. 431; Ch. Calvo, t. IV, p. 243; Martens, 1re édit., *Suppl.*, t. II, p. 329; 2e édit., t. VII, p. 337.

(5) Elliot, v. I, p. 414; Ch. Calvo, t. VI, p. 142; Martens, *Nouv. recueil*, t. V, p. 328; *State papers*, v. VIII, p. 524.

(6) De Clercq, t. VIII, p. 32; *Savoie*, t. VIII, p. 750; Martens-Samwer, t. III, pte. 2, p. 539.

minaires de paix de Villafranca (1), abandonnée à la France par l'empereur d'Autriche, puis rétrocédée par Napoléon III au roi de Sardaigne, aux termes du traité de Zurich (2). La cession de la Vénétie est fondée sur deux traités conclus à Vienne le 24 août (3) et le 3 octobre 1866 (4); le premier cédait cette province à l'empereur des Français; le second, rétablissant la paix entre l'Autriche et l'Italie, portait que l'empereur des Français « s'étant déclaré prêt à reconnaître la réunion du royaume Lombard-vénitien aux États de S. M. le roi d'Italie *sous réserve du consentement des populations dûment consultées*, l'empereur d'Autriche consentait à cette réunion » *.

Juridiction territoriale maritime.

§ 229. Les limites juridictionnelles d'un État embrassent non seulement son territoire, mais encore les eaux qui le traversent ou l'entourent, les ports, les baies, les golfes, les embouchures de fleuves et les mers enclavées dans son territoire. L'usage général des nations permet également aux États d'exercer leur juridiction sur la zone maritime jusqu'à trois milles marins ou à la portée de canon de leurs côtes.

Telle a été l'opinion de jurisconsultes anglais dans le cas du navire allemand la *Franconia,* qui, se trouvant à trois milles de la côte d'Angleterre, en se rendant dans un port étranger, heurta un navire anglais, qu'il fit couler et dont un passager fut noyé. D'après les faits, il y avait eu, suivant la jurisprudence anglaise, homicide sans préméditation : c'est sous cette accusation que le capitaine de la *Franconia* fut traduit devant la cour criminelle centrale de Londres; mais il fut remis en liberté par suite du partage d'opinions des membres de la cour. Tandis que la minorité, six contre sept, soutint que la mer jusqu'à la distance de trois milles des côtes d'Angleterre fait partie du territoire anglais ; que les lois criminelles anglaises sont applicables jusqu'à cette limite, et que l'amiral avait autrefois et la cour criminelle a aujourd'hui juridiction pour poursuivre les délits commis dans

(1) De Clercq, t. VII, p. 617; *Savoie*, t. VIII, p. 660; Martens-Samwer, t. III, pte. 2, p. 516; Angeberg, *Congrès*, p. 1837.

(2) De Clercq, t. VII, p. 651; *Savoie*, t. VIII, p. 690; Angeberg, *Congrès*, p. 1845.

(3) De Clercq, t. IX, p. 607.

(4) De Clercq, t IX, p. 614.

* Phillimore, *Com.*, v. I, §§ 269, 270; Ward, t. II, pp. 262, 264; Dumont, t. I, pte. 2, pp. 288, 337, 362; Leibnitz, *Cod. dipl.*, pp. 51, 158, 220, 237, 382; Pfeffel, *Droit pub.*, t. I, p. 541; Heffter, § 72; Riquelme, lib. 1, tit. 1, sec. 1, cap. 2, p. 26; Henault, *Hist.*, t. I, p. 315; Funck Brentano et Sorel, *Précis*, p. 320.

cette limite, quoique à bord de navires étrangers, la majorité, se fondant sur ce que antérieurement à l'acte 28, Henri VIII, C. 15, l'amiral n'avait pas juridiction pour poursuivre les délits commis par des étrangers à bord de navires étrangers soit en deçà, soit au delà de la limite de trois milles des côtes d'Angleterre, et sur ce que les statuts postérieurs se sont bornés à tranférer aux tribunaux de droit commun la juridiction que possédait autrefois l'amiral, décida qu'en l'absence d'acte statutaire la cour criminelle centrale n'avait pas autorité pour connaître du délit.

Comme on le voit, cette décision de la majorité n'infirmait pas l'opinion de la minorité quant au fond de la question, c'est-à-dire la juridiction territoriale maritime, dont elle reconnaissait, au contraire; implicitement l'étendue; elle se bornait à soulever une exception portant sur l'absence de loi réglant la matière et fondée notamment sur le caractère personnel de l'accusé.

Les questions qui peuvent surgir au sujet de l'étendue du droit de juridiction ayant une grande importance dans les relations internationales, nous les traiterons ici séparément, suivant le caractère qui distingue chacune d'elles *.

Ports et rades.

§ 230. Les ports et les rades appartiennent de plein droit à la nation qui possède les côtes sur lesquelles ils sont situés. Cette propriété, conséquence nécessaire de la position géographique des États, et qui ne lèse nullement le droit des autres nations au libre parcours des mers, est sanctionnée et reconnue comme incontestable par le droit international. La possession souveraine des ports et des rades donne à l'État qui en jouit le droit de les déclarer fermés, ouverts ou francs, et d'y soumettre librement,

* Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 3, §§ 10, 13; Vattel, *Le droit*, liv. 1, ch. 23, § 288 et seq.; Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 4, § 6; Twiss, *Peace*, § 173; Phillimore, *Com.*, pt. 3, ch. 8; Cauchy, *Le droit marit.*, t. I, pp. 38 et seq.; Bynkershoek, *Quæst.*, lib. 1, cap. 8; Bynkershoek, *De dominio*, cap. 2; Wolff, *Jus gent.*, §§ 129-132; Puffendorf, *Jus nat.*. lib. 4, cap. 5, § 7; Azuni, *Système univ.*, t. I, ch. 2, art. 3; Kent, *Com.*, vol. I, pp. 28-30; Emerigon, *Traité des assurances*, ch. 12, § 19; Galiani, *Dei doveri*, lib 1, pte. 1, cap. 10, § 1; Ortolan, *Règles*, t. I, liv. 2, ch. 8, pp. 139, 140; Wildman, vol. I, p. 70; Martens, *Précis*, § 40; Heffter, §§ 75 et seq.; Klüber, *Droit*, §§ 128 et seq.; Valin, *Com.*, liv. 5, tit. 1; Hautefeuille, *Des droits*, tit. 1, ch. 3, sect. 1; Hautefeuille, *Hist.*, tit. 1, ch. 4, sect. 2, § 1; Halleck, ch. 6, § 13; Riquelme, lib. 1, tit. 2, cap. 5; Bello, pte. 1, cap. 3, § 1; Rayneval, *Inst.*, t. I, pp. 299 et seq; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 2, § 40; Abreu, *Sobre presas*, pte. 1, cap. 5, §§ 13, 16; Pistoye et Duverdy, *Traité*, tit. 2, ch. 1, sect. 1; Loccenius, *De jure*, lib. 1, cap. 4, § 6; Bowyer, pp. 356-358; Polson, sect. 5, p. 29; Garden, *Traité*, t. I, pp. 398, 399; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 142, 144; Pradier-Fodéré, *Grotius*, t. I, pp. 444, 449, 450; Funck Brentano et Sorel, *Précis*, p. 375.

sans avoir égard aux autres nations, les navires et les marchandises qui y arrivent du dehors à tels droits fiscaux ou à tels réglements intérieurs qu'il juge convenables à ses intérêts. Seulement, pour que ces mesures et ces prescriptions soient conformes aux principes du droit international, il faut qu'elles revêtent un caractère général, c'est-à-dire qu'elles soient appliquées à toutes les nations et ne constituent pas de ces priviléges qui renversent la loi de l'égalité des États. Le pays qui sans juste raison fermerait ses ports au commerce d'une nation en les laissant ouverts à celui d'une autre manquerait à un de ses devoirs les plus essentiels et s'exposerait à des plaintes qui pourraient éventuellement aboutir à des mesures de rétorsion. En principe, un port ouvert au commerce est donc tacitement considéré comme accessible aux navires de toutes les nations, et, à moins de stipulations contraires dans les traités, la libre entrée accordée aux navires marchands s'étend aux bâtiments de guerre des États amis : c'est là un point sur lequel tous les publicistes sont pleinement d'accord. Il y a cependant certaines circonstances spéciales qui autorisent un État à refuser l'admission dans ses rades et ses ports des navires de guerre d'un autre État. Ainsi, en 1825 une escadre française fut retenue pendant quelques heures à l'entrée du port de la Havane, parce que les autorités espagnoles redoutaient les conflits que pouvait faire naître la présence de forces navales étrangères si considérables. Les explications fournies par l'amiral qui la commandait ayant dissipé toute appréhension, l'escadre fut autorisée à mouiller dans l'intérieur du port, où elle resta plusieurs jours.

L'admission des bâtiments de guerre dans certains ports ou dans certaines rades n'est pas seulement influencée par des considérations politiques ou des convenances internationales, variables selon les temps et les lieux; quelquefois aussi elle est subordonnée à des motifs d'ordre public et de sécurité. C'est ainsi, par exemple, que dans certaines places de commerce on ne laisse pénétrer les bâtiments de marine militaire qu'après qu'ils ont déposé en lieu sûr les poudres qu'ils ont à bord, et ils ne peuvent les rembarquer qu'au moment de leur départ.

Pour prévenir toute espèce de difficultés en ce qui concerne la marine militaire, plusieurs gouvernements ont réglé la question au moyen de clauses conventionnelles; ils ont stipulé notamment qu'ils ne recevront dans leurs ports qu'un nombre limité de navires de guerre étrangers, variant de trois à six au plus. C'est

pour se conformer aux règles consacrées à cet égard dans l'ancien royaume des Deux Siciles que le vice-amiral français Hugon, en arrivant à Naples en 1842, dut partager son escadre, dont une partie mouilla en face de la ville, l'autre à l'extrémité de la baie et le reste à Castellamare. Il est à peine besoin de faire remarquer que les restrictions ou les précautions généralement adoptées dans les forteresses et les places fortes de l'intérieur d'un pays sont de droit commun et pleinement justifiées quand on les étend aux étrangers, civils ou militaires, qui veulent pénétrer dans les ports et les arsenaux destinés à la construction, à l'armement ou à la réparation des navires de guerre*.

Golfes et baies.

§ 231. Les golfes et les baies défendus soit naturellement par des îles, des bancs de sable ou des roches, soit par le feu croisé de canons placés à leurs deux ouvertures, se rattachent à la souveraineté territoriale contiguë. Ils sont quant à la liberté d'accès et au droit juridictionnel régis par les mêmes principes que ceux que nous venons d'établir pour les ports et les rades intérieurs **.

Droits de navigation au passage des détroits.

§ 232. On distingue deux sortes de détroits : ceux qui aboutissent à des mers fermées ou enclavées, c'est-à-dire dont la souveraineté absolue peut être revendiquée exclusivement par l'État dont elles baignent les côtes ; et ceux qui servent de communication entre des mers libres. Les premiers, constituant un domaine propre et réservé, sont régis par les lois ou les réglements particuliers de chaque pays ; les seconds, affectant nécessairement les intérêts des divers États dont ils sont destinés à faciliter l'accès, ne peuvent jamais devenir la propriété souveraine d'un seul et

* Ortolan, *Règles*, t. I, pp. 140-145; Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 2, § 9, p. 119; Vattel, *Le droit*, liv. 1, ch. 23, §§ 290, 291; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 2, § 40, pp. 96, 97; Azuni, *Système*, pte. 1, ch. 2, art. 3; Rayneval, *Inst.*, liv. 2, ch. 10, §§ 8, 10; Klüber, *Droit*, § 131; Riquelme, lib. 1, tit. 2, sec. 1, cap. 2, pp. 204, 205; Loccenius, *De jure*, lib. 1, cap. 8, §§ 2-5; Valin, *Com.*, liv. 4, tit. 1; Bowyer, pp. 356, 357; Polson, sect. 5, p. 29; Lawrence, *Elem.* by Wheaton, note 62; Hauterive et Cussy, *Recueil*, t. I, pte. 1 : *Traités entre la France et les Pays-Bas*, du 27 avril 1662, art. 21 ; du 10 août 1678, art. 8; du 20 septembre 1697, art. 13; du 11 avril 1713, art. 12; du 12 décembre 1739, art. 10; *Traités entre la France et la Russie*, du 11 janvier 1787, art. 19; *le Danemark et les Deux Siciles*, du 6 avril 1748, art. 12; *le Danemark et Gênes*, du 30 juillet 1789, art. 3.

** Ortolan, *Règles*, t. I, liv. 2, ch. 8, p. 145; Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 4, § 10, p. 179; Vattel, *Le droit*, liv. 1, ch. 23, § 291; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 2, § 40, p. 96; Azuni, *Système*, pte 1, ch. 2, art. 3; Hubner, *De la saisie*, t. I, ch. 8, § 10; Rayneval, *Inst.*, liv. 2, ch. 10, § 8; Klüber, *Droit*, § 130; Riquelme, lib. 1, tit. 2, sec. 1, cap. 2; Massé, *Droit com.*, t. I, p. 106.

doivent rester absolument libres pour toutes les marines, comme les mers auxquelles ils conduisent.

Cette liberté d'accès et de transit admet toutefois les restrictions inhérentes au droit de conservation des États sur les côtes desquels sont situés les détroits; et lorsque la configuration des détroits oblige les navires qui les traversent à passer sous le feu des forts placés sur l'un ou l'autre bord, le souverain qui est maître de la côte a le droit incontestable d'en surveiller la navigation et de prendre, surtout en temps de guerre, les précautions que la prudence et le soin de sa sûreté peuvent rendre nécessaires.

Détroits et mers enclavées.

§ 233. Il peut arriver aussi que la navigation d'un détroit soit tellement difficile et dangereuse qu'elle ne puisse se faire sans l'assistance d'hommes pratiques et expérimentés, et sans le secours de phares et de signaux convenables. Nul doute que dans ce cas l'État qui, dans l'intérêt même de la navigation, entretient les feux ou les stations de pilotes n'ait le droit de se faire indemniser des dépenses qu'il supporte et d'imposer certaines charges fiscales aux marines qui en profitent.

Strictement renfermées dans ce qui constitue alors non un péage, mais la rétribution de services rendus, les taxes de ce genre n'ont rien que de légitime et de conforme aux vrais principes sur la matière. Mais il n'en a pas toujours été ainsi, comme nous allons le démontrer en analysant la pratique suivie dans quelques contrées pour l'application des droits perçus à l'entrée ou à la sortie des grandes voies maritimes*.

Les détroits de la Baltique.

§ 234. Le Danemark a pendant plusieurs siècles imposé des taxes de passage à tous les navires marchands qui traversaient les détroits du Sund et des Belts pour se rendre dans la Baltique ou pour en sortir. Ces droits, fixés et reconnus pour la première fois par un traité conclu en 1645 (1) entre le gouvernement danois et les États-Généraux des Provinces-Unies, furent ultérieure-

* Ortolan, *Règles*, t. I, liv. 2, ch. 8, pp. 140, 147; Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 4, § 10, p. 180; Vattel, *Le droit*, liv. 1, ch. 23, §§ 291, 292; Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 3, § 8; Twiss, *Peace*, § 174; Cauchy, t. I, pp. 41, 42; Massé, t. I, §§ 107, 108; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 2, §§ 39, 41; Phillimore, *Com.*, vol. I, pt. 3, ch. 7; ch. 8, § 204; Azuni, *Système*, pte. 1, ch. 2, art. 2; Rayneval, *Inst.*, liv. 2, ch. 10, §§ 7, 9; Klüber, *Droit*, § 131; Heffter, § 76; Bowyer, p. 359; Riquelme, lib. 1, tit. 2, sec. 1, cap. 2; Hautefeuille, *Des droits*, tit. 1, ch. 3, sect. 2; Pistoye et Duverdy, *Traité*, tit. 2, ch. 2; Garden, *Traité*, t. I, p. 399.

(1) *State papers*, 1812-1814, p. 393.

ment sanctionnés par les autres nations maritimes, notamment par la France dans les traités de 1663 (1) et de 1742 (2).

A l'origine leur perception pouvait sembler être le prix d'un service rendu; mais plus tard, en raison du développement général du commerce, le produit net des recettes devint hors de toute proportion avec les dépenses réellement faites par le trésor danois, de sorte que cette rémunération, assumant le caractère d'un véritable péage, d'une sorte de prime de souveraineté ou de droit régalien, souleva d'énergiques réclamations de la part des marines qui en supportaient la lourde charge.

Discussion entre les États-Unis et le Danemark.

§ 235. Ce fut le gouvernement des États-Unis d'Amérique qui prit le plus fermement en main la destruction de l'abus que le Danemark perpétuait comme une tradition du régime féodal. En 1848, après avoir tenté vainement d'obtenir à l'amiable le libre passage du détroit du Sund, le cabinet de Washington notifia à la cour de Copenhague que les États-Unis ne se soumettraient pas plus longtemps aux péages de la Baltique. Le Danemark défendit son prétendu droit souverain en invoquant la prescription immémoriale, les traités conclus avec les diverses nations, enfin une pratique incontestée assez ancienne pour pouvoir être regardée comme consacrée par le droit public européen. Il reconnaissait toutefois que ce qui dans ces conditions constituait pour lui un droit sacré et solennellement garanti pouvait difficilement, d'après les principes généraux du droit des gens moderne, servir de fondement à la création de péages semblables à ceux du Sund. Devant une pareille déclaration, qui n'était qu'une fin de non recevoir sur la portée de laquelle on ne pouvait se tromper, M. Marcy, secrétaire d'État des États-Unis, ne se montra que plus ardent à combattre les prétentions du gouvernement danois, en leur opposant les principes supérieurs de l'égalité et de l'indépendance des nations. Il admit dans une certaine mesure que le Danemark réclamât une indemnité convenable pour les dépenses que lui occasionnaient la construction et l'entretien des phares, des bouées et des balises qui marquent les détroits de la Baltique; mais il contesta absolument que les droits imposés de ce chef pussent le moins du monde, fussent-ils devenus l'objet de stipulations conventionnelles, impliquer la légitimité intrinsèque d'un

(1) Dumont, t VII, pte. 2, p. 436.
(2) De Clercq, t. I, p. 46; Wenck, t. I, p. 591; *State papers*, v. XXXV, p. 1263.

péage souverain. « Si, disait avec raison M. Marcy, nous reconnaissions de pareilles exactions à l'entrée de la Baltique, nous créerions le plus funeste précédent pour notre commerce; nous ne pourrions plus repousser les droits analogues que l'on serait tenté de nous faire subir dans les détroits de Gibraltar, de Messine et des Dardanelles, ou à l'entrée de ces grands fleuves navigables dont les affluents et les tributaires appartiennent à plusieurs nations souveraines et indépendantes les unes des autres. »

Cette attitude énergique et persévérante des États-Unis, à laquelle d'autres puissances ne tardèrent pas à s'associer, finit par vaincre les résistances intéressées du Danemark et par procurer au commerce maritime du monde entier la suppression complète des péages de la Baltique.

Traité du 14 mars 1857.

Par le traité conclu à Copenhague le 14 mars 1857 (1) entre le Danemark d'une part, l'Autriche, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, le Hanovre, le Mecklembourg-Schwerin, l'Oldenbourg, les Pays-Bas, la Prusse, la Russie, la Suède et la Norwége, les villes hanséatiques de Lubeck, de Brême et de Hambourg d'autre part, le gouvernement danois s'obligea à abolir tous droits de péage sur les navires se rendant par le Sund ou les deux Belts de la Mer du Nord dans la Baltique ou *vice versâ*, lesquels se borneraient à traverser les eaux danoises ou n'y séjourneraient que pour cause de force majeure, avaries, achat de vivres, réception d'ordres, etc. Depuis, certaines réserves temporaires stipulées dans ce traité concernant le pavillon des nations restées à l'écart des conférences internationales de Copenhague ont perdu toute valeur, les États maritimes d'Europe et d'Amérique dont le nom ne figure pas dans la convention de 1857 s'étant successivement ralliés au principe du rachat des péages. En compensation d'un dédommagement pécuniaire versé entre ses mains (91,434,975 fr.), le Danemark dut prendre l'engagement de conserver et d'entretenir en bon état les phares, les feux, les bouées et les balises existants, de protéger tout particulièrement les intérêts généraux de la navigation, et de surveiller le service de pilotage, dont l'emploi est désormais facultatif pour les capitaines et les patrons de navires.

Traité entre le Danemark et les États-Unis.

Les États-Unis réglèrent séparément leur quote-part d'indemnité, fixée, par le traité qu'ils conclurent à cet effet avec le Dane-

(1) De Clercq, t. VII, p. 259; Martens-Samwer, t. III, pte. 2, p. 345; Vega, t. III, p. 202, nº 546; Lagemans, t. IV, p. 307.

mark le 11 avril 1857 (1), à la somme de 717,829 rigsdalers (2,400,000 fr.)*.

Détroits du Bosphore et des Dardanelles.

§ 236. Les navires de guerre étrangers ne peuvent sans autorisation spéciale entrer dans le détroit des Dardanelles ni dans le Bosphore. Le gouvernement turc a de tout temps attaché la plus grande importance au maintien de cette exclusion des marines militaires, laquelle, reconnue déjà par le traité conclu en 1809 (2) entre la Grande-Bretagne et la Porte, a été confirmée et généralisée dans ses effets par la convention dite *des Détroits* signée à Londres le 13 juillet 1841 (3). On sait qu'à la suite de la guerre d'Orient le traité de Paris du 30 mars 1856 (4) a donné une nouvelle et dernière consécration au principe absolu de la fermeture des Détroits pour les bâtiments de guerre de toutes les nations **.

La Mer Noire.

§ 237. Pour mieux prévenir le retour des complications qui avaient causé en 1854 la guerre d'Orient, le congrès réuni à Paris en 1856 pour rétablir la paix entre la Russie, la Turquie et les puissances alliées n'hésita pas à proclamer (5) que la Mer Noire sera désormais, comme les Détroits, fermée à toutes les marines militaires, même à celles des deux États riverains; que la Russie et la Turquie n'y pourront conserver ni établir d'arsenal maritime, et ne seront autorisées à y entretenir qu'un nombre fixe et limité de navires armés pour la protection de leurs côtes contre le commerce de contrebande.

(1) Martens-Samwer, t. IV, pte. 1, p. 210.

* Ortolan, *Règles*, t. I, liv. 2, ch 8, pp. 147-149; Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch 4, § 9; Wheaton, *Hist.*, t. I, pp. 205-213; Twiss, *Peace*, § 179; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 2, § 55; Azuni, *Système*, pte. 1, ch. 2, art. 2, §§ 4 et seq.; Schlegel, *Staatsrecht*, t. I, ch. 7, §§ 27-29; Halleck, ch. 6, § 19; Vattel, *Le droit*, liv. 1, ch. 23, § 292; Phillimore, *Com.*, vol. I, § 188; Schmauss, *Corp. jur. publ.*, t. I, pp. 258, 536; Lawrence, *Wheaton*, note 110; Hauterive et Cussy, *Recueil*, t. I, pte. 1; Martens, *Nouv. recueil*, t. XVI, pte. 2, pp. 341, 345; *Annual Register*, 1855, p. 291.

(2) Martens, *Nouv. recueil*, t. I, p. 160; Herstlet, vol. II, p. 370; Elliot, vol. II, p. 207.

(3) De Clercq, t. IV, p. 598; Herstlet, v. IV, p. 836; Neumann, t. IV, p. 466.

(4) De Clercq, t. VII, p. 69; Neumann, t. VI, p. 286; *Savoie*, t. VIII, p. 395.

** Ortolan, *Règles*, t. I, liv. 2, ch. 8, p. 150; app., annexe *a*; t. II, app. spécial, nº 17, 1re annexe; Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 4, §§ 9, 10, pp. 172, 173, 180; Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 260, 261; Twiss, *Peace*, § 180; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 2, § 56; Riquelme, lib. 1, tit. 2, sect. 1, cap. 2; Martens, *Précis*, § 156; Halleck, ch. 6, § 21; Heffter, § 76; Klüber, *Droit*, § 131; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, notes 107, 108; Phillimore, *Com.*, vol. III, app., p. 826; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, p. 587; Funck Brentano et Sorel, *Précis*, p. 377.

(5) Traité de paix du 30 mars 1856, et conventions annexes de la même date. (De Clercq, t. VII, pp. 22 et seq.; Neumann, t. VI, pp. 274 et seq ; *Savoie*, t. VIII, pp. 380 et seq.)

Cet ensemble de dispositions, surtout la dernière, qui a fait l'objet d'une convention séparée figurant comme annexe à la suite du traité de paix du 30 mars, a pris depuis lors le nom *de neutralisation de la Mer Noire.*

L'accès de cette même mer est resté absolument libre et ouvert pour la marine marchande de toutes les nations; par suite la Russie et la Turquie ont dû admettre des consuls dans toutes les villes placées sur ses bords *.

Neutralité de la Mer Noire. Conférence de Londres, 1871.

§ 238. En 1871 une conférence se réunit à Londres dans le but d'examiner certaines plaintes formulées par la Russie au sujet du traité signé à Paris le 30 mars 1856 entre l'Angleterre, l'Autriche, la France, la Prusse, la Russie, la Sardaigne et la Turquie, aux termes duquel la Mer Noire avait été neutralisée, ses eaux et ses ports rendus libres à la marine marchande, mais non aux navires de guerre de toutes les nations, et la Russie s'engageait à n'entretenir dans cette mer que six navires de guerre légers (1).

Le 31 octobre 1870 le ministre de Russie, le prince Gortschakoff, avait adressé aux puissances européennes une dépêche dans laquelle il déclarait que la Russie avait cessé de reconnaître les obligations du traité de 1856 concernant la neutralité de la Mer Noire. Lord Granville y répondit, au nom de l'Angleterre, en insistant sur le caractère obligatoire des traités. La Russie se vit donc obligée d'entendre raison et d'accepter une conférence.

Dans le traité dont il s'agit l'article XIV stipulait expressément qu'il ne pouvait être annulé ou modifié sans le consentement de toutes les puissances qui l'avaient signé. Cet article provoqua les observations suivantes de M. de Beust : « Nous ne saurions concevoir ni admettre de doute relativement à la force absolue de cet engagement réciproque, lors même que l'une ou l'autre des parties contractantes se jugerait en position de faire valoir les considérations les plus solides contre le maintien d'aucune des stipulations d'un traité au sujet duquel il avait été convenu de déclarer d'avance qu'il ne pourrait être annulé ou modifié sans l'assentiment de toutes les puissances qui l'ont signé.

* Ortolan, *Règles*, t. I, liv. 2, ch. 8, p. 151; Heffter, § 76; Klüber, *Droit*, § 131, note *a*, pp. 163, 164; Phillimore, *Com.*, vol. III, p. 813; Martens, *Nouv. recueil*, t. XV, p. 782; Lawrence, *Wheaton*, note 108; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, pp. 587, 588; Martens et Cussy, *Rec. man.*, t. V, p. 123; t. VII, p. 497.

(1) Valfrey, *Histoire de la diplomatie du gouvernement de la défense nationiale*, pte. 2, ch. 7, pp. 89 et seq.

Le 17 janvier 1871 les plénipotentiaires de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, de la Russie et de la Turquie, réunis en conférence à Londres, reconnurent formellement : « que c'est un principe essentiel du droit des gens qu'aucune puissance ne puisse se libérer des engagements d'un traité, ni en modifier les stipulations sans le consentement des puissances contractantes, au moyen d'un arrangement amiable. »

La conférence eut pour résultat l'abrogation de la neutralisation de la Mer Noire et le maintien du principe de la fermeture des détroits des Dardanelles et du Bosphore, telle qu'elle avait été établie par la convention séparée de mars 1856, avec faculté de la part du Sultan d'ouvrir les Détroits en temps de paix aux navires de guerre des puissances alliées et amies, dans le cas où la Sublime Porte le jugerait nécessaire afin d'assurer l'exécution des stipulations du traité de Paris de 1856. La commission établie par l'article XVI du traité de Paris à l'effet de surveiller l'exécution des travaux nécessaires pour déblayer les bouches du Danube et les parties avoisinantes de la Mer Noire du sable et des autres obstacles a été prolongée de douze ans, et tous les autres travaux de la commission devaient continuer de jouir de la neutralité qui leur avait été jusque là attribuée, sans que cette disposition pût porter aucune atteinte au droit de la Porte, en son caractère de puissance territoriale, d'envoyer, comme par le passé, ses vaisseaux de guerre dans le Danube. Cette convention fut signée le 4 mars 1871.

Le golfe de Finlande.

§ 239. Le golfe de Finlande a longtemps appartenu au roi de Suède, dont les droits exclusifs de souveraineté ne furent jamais contestés. Le traité de cession de la Finlande à la Russie n'ayant pas fait de réserve à cet égard, certains publicistes se sont demandé si le golfe appartient encore à la Suède. Pour notre part, nous ne voyons aucun motif pour ne pas appliquer à cette question les règles générales du droit international moderne.

L'archipel de Grèce.

§ 240. Quant à l'archipel grec, le doute n'est plus possible, depuis que la reconnaissance de la Grèce comme royaume indépendant a mis fin aux prétentions de la Turquie à la souveraineté exclusive de ces mers, devenues ainsi entièrement ouvertes et libres *.

* Ortolan, *Règles*, t. I, liv. 2, ch. 8, § 152; Schmalz, *Droit*, liv. 4, ch. 1, p. 145; Martens, *Précis*, § 42; Heffter, § 76; Martens, *Nouv. recueil*, t. I, p. 19; t. IV, p. 33.

Opinion des publicistes, et considérations générales sur les golfes et les détroits.

§ 241. Les fausses notions juridiques et les préjugés arriérés, sous l'empire desquels les publicistes du siècle dernier ont débattu certaines thèses de droit des gens, expliquent seuls comment Martens, entre autres, a pu poser en axiome l'appropriation des golfes et des détroits par le souverain des côtes situées à proximité. Cet auteur, déduisant la légitimité du domaine exclusif sur les passages maritimes naturellement ouverts de l'ancienneté de la revendication, ne craint pas d'affirmer le droit exclusif : 1° de l'Angleterre sur le canal Saint-Georges ; 2° du roi de Danemarck sur les détroits de la Baltique ; 3° de la Turquie sur l'Archipel, la Mer de Marmara et le détroit des Dardanelles ; 4° du roi de Naples sur le détroit de Messine ; 5° de la Hollande sur le Zuyderzée ; 6° du roi de Suède sur le golfe de Finlande.

Une doctrine ainsi généralisée, qui ne tient compte ni de la situation topographique des lieux, ni des progrès de la civilisation, ni des justes exigences de la liberté des mers et du commerce maritime, qui confond tous les droits sans en légitimer aucun par des considérations d'ordre supérieur, n'a pas besoin de réfutation ; aussi Pinheiro Ferreira, l'annotateur de Martens, aurait-il pu se dispenser d'en faire ressortir le vice radical. Pour nous, nous nous bornerons à résumer nos vues sur la matière en disant que dans les temps modernes le droit international ne reconnait aucune souveraineté privilégiée ou exclusive sur les détroits situés entre des mers également libres ou aboutissant à des côtes et à des ports appartenant à des États distincts, attendu que les grandes voies commerciales que la Providence a créées pour faciliter les échanges, rapprocher les peuples les uns des autres et développer ainsi la civilisation, constituent un patrimoine commun, dont la jouissance doit être accessible à tous et ne saurait être à aucun titre monopolisée ni restreinte au profit d'une seule nation *.

Frontières maritimes.

§ 242. L'étendue vraie des frontières maritimes d'un pays est une question dont l'importance ne peut être méconnue, puisqu'elle touche à la sûreté même de l'État et que les côtes sont encore plus exposées que les frontières terrestres à des attaques subites et imprévues.

La limite naturelle d'un État du côté de la mer est marquée par le contour des côtes à l'endroit où elles sont baignées par le flot

* Martens, *Précis*, § 42; Ortolan, *Règles*, t. I, liv. 2, ch. 8, pp. 151, 152; Pinheiro Ferreira, *Précis de Martens*, § 42; Vergé, *Martens*, t. I, pp. 147, 148.

et où commence le domaine maritime. Pour faciliter la défense des côtes la pratique générale des nations, sanctionnée par de nombreux traités, a fait tracer à une certaine distance de terre une ligne imaginaire que l'on considère comme la limite extrême des frontières maritimes de chaque pays. Tout l'espace situé en dedans de cette ligne rentre *ipso facto* sous l'action de la juridiction de l'État qui le domine, et la mer comprise entre la ligne et la côte prend le nom de *mer territoriale*.

Opinion des publicistes.

§ 243. Les publicistes sont loin d'être d'accord sur l'étendue à assigner à la mer territoriale.

Grotius la renferme dans l'espace susceptible d'être défendu à partir de la terre ferme avec les ressources que fournit l'art militaire. Bynkershoek, qui est du même avis, formule ainsi son opinion : *Terræ potestas finitur ubi finitur armorum vis*. Hautefeuille se rallie aussi à cette doctrine; seulement il pense que dans les baies et dans les golfes de peu d'étendue la ligne de démarcation doit partir de promontoire à promontoire. Valin cherche dans la nature même la base des frontières maritimes des États. Selon lui, on doit considérer comme mer territoriale de la nation qui possède les côtes voisines toute l'étendue de mer adjacente où l'on trouve le fond. Cette doctrine échappe à toute application pratique, car elle repose sur des termes qui n'ont qu'une valeur relative. En effet qu'est-ce que le fond de la mer ? quelle est la profondeur *minimum* qui servira de démarcation ? Sur les côtes abruptes, taillées à pic par la nature elle-même, le fond descend plus bas que sur les plages unies ou légèrement inclinées; dans certains parages le véritable fond ou plateau de la mer ne se rencontre qu'à trente ou quarante lieues de terre; dans d'autres il borde la côte. Avec un système comme celui de Valin l'étendue de la mer territoriale échapperait à toute uniformité et deviendrait tantôt excessive, tantôt trop restreinte pour répondre aux fins qui l'ont fait imaginer.

Rayneval trouve trop bornée la distance d'une portée de canon comme mesure de la mer territoriale; il pense qu'on doit en étendre le rayon à tout ce que peut embrasser la vue à partir des côtes, c'est-à-dire jusqu'à l'horizon réel. Ce dernier principe n'est ni moins arbitraire ni moins impraticable que celui émis par Valin, car il subordonne tout aux conditions physiques ou matérielles dans lesquelles l'observateur peut se trouver placé.

Limites de la mer territoriale fixées par le droit coutumier, à défaut de traités spéciaux.

§ 244. Pour résoudre la question d'une manière à la fois rationnelle et pratique, il faut tout d'abord ne pas perdre de vue que les États n'ont pas sur la mer territoriale un droit de propriété, mais seulement un droit de surveillance et de juridiction dans l'intérêt de leur défense propre ou de la protection de leurs intérêts fiscaux. La nature des choses veut donc que le droit s'étende jusqu'au point où son existence se justifie, et qu'il s'arrête là où cessent la crainte d'un danger sérieux, l'utilité pratique et la possibilité de faire sentir l'action défensive.

De ces principes généraux il est facile de déduire que la mer territoriale ne peut comprendre que l'espace susceptible d'être défendu à partir de la terre ferme ou de servir de champ d'attaque contre la côte environnante. Depuis l'invention des armes à feu on a généralement donné à cet espace une étendue de trois milles marins de la côte, à marée basse, dans la zone de laquelle l'exercice de la juridiction territoriale est absolu, incontesté, et exclut les droits de toute autre nation.

Telle est la limite qui a été généralement reconnue par les conventions internationales, notamment par l'article 1er du traité du 20 octobre 1818 entre l'Angleterre et les États-Unis d'Amérique, par la loi belge du 7 juin 1832, par les articles 9 et 10 du traité du 2 août 1839 et l'article 1er de celui du 11 novembre 1867 entre la France et l'Angleterre.

Cette distance de trois milles marins n'offre cependant pas une base invariable. On est d'accord aujourd'hui qu'elle est trop courte, puisqu'elle n'est plus en rapport avec la portée qu'ont les nouveaux canons perfectionnés, dont les boulets peuvent atteindre à cinq milles au moins ; il serait donc juste qu'elle fût reculée dans une proportion équitable. C'est ce que le secrétaire d'État des États-Unis, M. Seward, suggérait à la légation anglaise à Washington dans sa note du 16 octobre 1864, où il lui soumettait la convenance qu'il y aurait de porter la juridiction des États riverains de la mer de trois à cinq milles, d'enjoindre aux navires de guerre de faire feu à une distance de moins de huit milles de la côte, enfin de déterminer la limite par des chiffres fixes, au lieu de la faire dépendre de la portée variable des canons.

Jusqu'à ce qu'il ait été statué sur de pareilles propositions, qui nous paraissent fondées autant sur la logique des faits que sur celle de la raison, et jusqu'à ce qu'il ait été pris une décision sanctionnée par le consentement de la majorité des États, la

démarcation de trois milles marins constitue désormais, au point de vue international, une règle fixe, qui doit être observée et respectée toutes les fois que les traités n'en ont pas établi d'autre. Deux ou plusieurs nations sont libres de modifier conventionnellement le principe, de le restreindre ou de l'étendre; mais ce sont là des dispositions qui les lient entre elles dans leurs relations réciproques, sans qu'elles puissent les appliquer, et bien moins encore les imposer à d'autres États.

Ainsi, l'empereur de la Chine ayant accordé à la couronne d'Angleterre le droit d'exercer sa juridiction sur les sujets anglais en Chine, cette couronne, par un ordre en conseil, auquel le gouvernement chinois a donné son assentiment, a étendu sa juridiction sur ses sujets « se trouvant sur les possessions de l'empereur de la Chine ou sur tout navire à une distance de pas plus de cent milles des côtes de la Chine. »

Un intérêt maritime de premier ordre, l'exploitation des pêches côtières et des bancs d'huitres ou d'autres coquillages, a dans certains parages maritimes fait étendre au delà de la zone de trois milles le rayon de la mer dite territoriale. De pareilles dérogations aux principes universellement reconnus doivent strictement se renfermer dans la limite de l'objet spécial qui les a fait adopter; elles ont besoin d'ailleurs pour devenir obligatoires d'être sanctionnées par des conventions expresses et écrites.

Traité entre l'Angleterre et la France en 1839.

§ 245. Comme exemple d'arrangement de ce genre, nous mentionnerons le traité, que nous venons de citer, conclu le 2 août 1839 (1) entre l'Angleterre et la France pour régler l'exercice de la pêche; l'étendue de la mer territoriale et la limite de surveillance reconnue aux croiseurs garde-côtes respectifs sont fixées à trois milles de la côte, mesurés à partir de la laisse de mer basse. Les milles mentionnés dans ce traité sont des milles géographiques de soixante au degré de latitude. La partie réglementaire, notamment le mode de répression des délits imputables aux pêcheurs de la Manche, ayant soulevé d'assez sérieuses difficultés pratiques, les deux nations ont conclu le 11 novembre 1867 une nouvelle convention qui précise mieux et plus en détail le principe, ainsi que la direction des limites de pêche et l'exercice des pouvoirs juridictionnels (2).

(1) De Clercq, t. IV, p. 497; Martens, *Nouv. recueil*, t. XVI, p. 954; Herstlet, v. V, p. 86.
(2) De Clercq, t. IX, p. 773.

Surveillance douanière dans les mers territoriales.

§ 246. La surveillance et le contrôle des douanes dans l'intérieur de la mer territoriale ou de la frontière maritime sont à peu près partout régis par les mêmes principes, c'est-à-dire police des navires, visite et détention des barques ou des bateaux soupçonnés de se livrer à la contrebande, capture des articles prohibés et répression par voie d'amende ou d'emprisonnement des infractions aux réglements douaniers du pays. L'Angleterre possède sur cette matière une loi fort précise, celle du 28 août 1833, aux termes de laquelle tout navire marchand étranger qui est rencontré à une lieue de la côte et qui, le temps le permettant, ne se dirige pas vers le port de sa destination est sommé de se retirer dans un délai de quarante-huit heures, et, en cas de désobéissance, devient passible de confiscation, si l'on trouve à son bord des marchandises de contrebande *.

Signification des mots *côtes* et *rivages*.

§ 247. Les mots *côtes* et *rivages* comprennent toutes les terres qui s'élèvent le long de la mer, quoique n'offrant pas assez de solidité pour pouvoir être habitées, mais non celles qui sont constamment couvertes d'eau. Sir W. Scott, célèbre juge de la cour d'amirauté britannique, s'est prévalu de cette définition à propos d'une prise opérée à l'embouchure du Mississipi. Il existe sur ce point un nombre considérable d'îles formées de vase et de troncs d'arbres, qui semblent faire partie de la terre ferme, bien qu'elles changent incessamment de forme et parfois de place. Les capteurs prétendaient que ces îles n'appartenaient pas au continent américain, qu'elles étaient *nullius*, qu'elles ne pouvaient être habitées à titre permanent, qu'elles étaient à peine visitées de loin en loin

* Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 3, §§ 10, 13; Vattel, *Le droit*, liv. 1, ch. 23, §§ 288, 289; Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 4, §§ 6, 7; Ortolan, *Règles*, t. I, liv. 2, ch. 8, pp. 152-162; Bynkershoek, *De dominio*, cap. 2; Bynkershoek, *Quæst.*, lib. 1, cap. 8; Hautefeuille, *Des droits*, tit. 1, ch. 3, sect. 1; Valin, *Com.*, liv. 5, tit. 1; Cauchy, *Le droit*, t. I, pp. 38 et seq.; Wolff, *Jus gent.*, §§ 128 et seq.; Martens, *Précis*, § 40; Twiss, *Peace*, § 173; Phillimore, *Com.*, vol. I, pt. 3, ch. 8; Bello. pte. 1, cap. 3, § 1; Riquelme, lib. 1, tit. 2, cap. 3; Klüber, *Droit*, § 130; Heffter, §§ 65 et seq ; Gunther, *Volk.*, t. II, pp. 38 et seq.; Kent, *Com.*, vol. I, lect. 2, p. 29; Bowyer, p. 357; Polson, sect. 5, p. 29; Wildmann, v. I, p. 70; Halleck, ch. 6, § 13; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 2, § 40; Rayneval, *Inst.*, liv. 2, ch. 10, § 19; Pistoye et Duverdy, *Traité*, tit. 2, ch. 1, sect. 1; Wheaton, *Hist.*, t. I, p 203; Galiani, *Dei doveri*, lib. 1; Loccenius, *De jure mar.*, lib. 5, cap. 4, § 6; Emerigon, *Traité*, ch. 12, § 19; Hubner, t. I, pte. 1, ch. 3, § 5; Pfeffel, *Principes*, liv. 3, ch 4, § 15; Pestel, *Selecta*, § 9; Bodinus, *De republica*, tit. 1, cap. 10, p. 170; Abreu, *Sobre presas*, pte. 1, cap. 5, §§ 13, 16; Garden, *Traité*, pte. 4, liv. 4, ch. 2; Pinheiro Ferreira, *Précis de Martens*, § 40; Vergé, *Martens*, t. I, pp. 142-144; Lawrence, *Elem.* by Wheaton, note 103; Pradier-Fodéré, *Grotius*, t. I, pp. 444, 447, 449, 450; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, pp. 578, 579; Bluntschli, *Droit intern. codif.*, § 302.

par les chasseurs, enfin que le territoire des États-Unis ne commençait qu'à partir de la Balise, fort construit par les Espagnols à l'entrée véritable du fleuve ; mais sir W. Scott invalida la prise, en décidant que ces îles étaient soumises à la juridiction des États-Unis, puisqu'elles étaient formées des détritus de la terre ferme, et qu'on devait leur appliquer la règle du droit romain qui sert de base à la doctrine que nous défendons et qui se résume ainsi : *Quod vis fluminis de tuo prædio detraxerit et vicino prædio attulerit, palam tuum remanet* *.

La liberté des mers.

§ 248. Au fond, il faut bien le reconnaître, toutes les questions que nous avons discutées plus haut se rattachent directement ou aboutissent forcément à un seul et même principe fondamental, celui de la liberté des mers. Si l'on considère les eaux qui entourent le globe comme le patrimoine commun des peuples, et si l'on tient un juste compte du développement historique des nations ainsi que des progrès de la civilisation, on arrive naturellement et par degrés à ce que nous avons déjà caractérisé comme le droit public externe des temps modernes. Lorsqu'au contraire on repousse le principe absolu de la liberté des mers à l'aide de raisonnements plus spécieux que justes, on arrive à des conséquences pratiques que la froide raison et l'équité ne sauraient admettre, on perpétue les causes de conflits, on jette une perturbation profonde et dangereuse dans les relations maritimes des États. A tous ces points de vue on comprend l'importance de la question du libre parcours des mers et l'attention toute particulière que lui ont vouée la plupart des publicistes **.

* Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 4, § 7; Ortolan, *Dom.*, § 93; Wildman, vol. I, pp. 39, 40; Kent, *Com.*, vol. I, p. 29; Pistoye et Duverdy, *Traité*, tit. 2, ch. 1, sec. 1; Halleck, ch. 6, § 14; Polson, sect. 5, pp. 29, 30; Lawrence, *Elem.* by Wheaton, note 104; Robinson, *Adm. reports*, vol. V, p. 385.

** Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 4, §§ 9, 10; Vattel, *Le droit*, liv. 1, ch. 23, §§ 279-286, 289; Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 3, §§ 8, 13; Wolff., *Jus gent.*, § 127; Bynkershoek, *De dom.*, cap. 7; Cauchy, t. II, pp. 92 et seq.; Twiss, *Peace*, § 163; Martens. *Précis*, §§ 42, 43; Klüber, *Droit*, § 132; Heffter, § 75; Gunther, *Volk.*, t. II, p. 46; Ortolan, *Règles*, t. I, pp. 120-127; Rayneval, *Inst.*, liv. 2, ch. 10; Azuni, *Système*, pte. 1, ch. 1, art. 3; Bello, pte. 1, cap. 2, § 4; Riquelme, lib. 1, tit. 2, sec. 1; Selden, *Mare clausum*, passim; Bowyer, ch. 28; Wildman, v. I, p. 71; Polson, sect. 5; Halleck, ch. 6, §§ 18, 20; Hautefeuille, *Des droits*, pte. 1, ch. 3, sect. 2; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 2, §§ 39, 41, 43; Pistoye et Duverdy, *Traité*, tit. 2, ch. 1, sect. 1; Puffendorf, *De jure*, lib. 4, cap. 5, § 7; Styman, *De jure mar.*, lib. 1, cap. 4; Eischbach, *Int.*, p. 70; Laferrière, *Cours*, t. I, p. 302; Dana, *Elem.* by Wheaton, note 113; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 147, 150; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, pp. 572, 573, 582, 583; Funck Brentano et Sorel, *Précis*, p. 373.

Les mers ne sont pas susceptibles d'appropriation.

§ 249. Il n'y a pas à démontrer que les mers ne sauraient constituer un domaine privé; mais on peut se demander si elles sont susceptibles de devenir la propriété d'une nation.

Pour résoudre cette question nous devons tout d'abord établir une distinction essentielle entre la propriété et l'empire des mers, termes trop souvent pris l'un pour l'autre, et dont la confusion a été une des causes des obscurités ou des erreurs qui ont si longtemps prévalu en cette matière.

Les arguments à l'aide desquels les anciens publicistes ont cherché à démontrer le principe de la liberté des mers et à prouver l'impossibilité de l'appropriation de l'Océan manquent en général de précision et ne satisfont pas entièrement l'esprit.

Certains auteurs ont cru trancher la question en disant que les mers, occupant des espaces immenses, ne peuvent pas plus que les choses infinies constituer le domaine propre et exclusif d'un seul État; d'autres ont cru resserrer leur raisonnement en soutenant que les Océans par leur étendue même excluent toute idée de délimitation nettement arrêtée et laissent dès lors à la portée de tous les peuples la jouissance de leurs avantages. Qui ne comprend à première vue que ce sont là de simples affirmations n'ayant pas même le mérite de l'exactitude, des arguments péchant par la base et se détruisant d'eux-mêmes?

En fait les mers ne sont pas infinies, puisque les côtes en marquent les contours; et s'il était vrai qu'on ne sait où elles s'arrêtent, la terre, perdant ses limites naturelles, échapperait, elle aussi, à toute notion de propriété.

Il n'est pas plus exact de prétendre que le domaine des eaux ne comporte ni limites ni frontières; car la science nautique, dans ses merveilleux progrès, fournit à l'homme par les parallèles et les méridiens des lignes et des points de repère tout aussi exacts, tout aussi précis que les mesures qui servent de démarcation sur la terre ferme. Enfin, au point de vue pratique, celui de la pêche, par exemple, l'argument tiré de la prétendue immensité des mers n'a qu'une valeur relative, et conduirait, contrairement à la pensée de ceux qui le mettent en avant, à soutenir que l'Océan est susceptible d'appropriation dans certains cas et qu'il ne l'est pas dans d'autres, qu'il peut à la fois constituer un domaine collectif ou national et une propriété individuelle.

Pour trancher la question de principe d'une manière complète-

ment satisfaisante il faut, suivant nous, se placer à d'autres points de vue.

Une première raison, purement matérielle et physique, s'oppose à l'appropriation des mers. En droit comme en fait, la propriété n'existe qu'à la condition de reposer sur une chose tangible, susceptible de possession et de détention exclusives. Or quel peuple, lui fût-il donné de concentrer entre ses mains les escadres du monde entier, pourrait se dire en situation de rendre effectives la possession et la détention des mers?

Un argument autrement décisif contre tout droit de propriété de la pleine mer se déduit des considérations de l'ordre moral et philosophique.

Dans les vues de la Providence telles qu'il est donné à l'homme de les saisir, les mers sont un élément nécessaire au développement des nations, aux progrès de la civilisation; elles constituent une voie de communication naturelle, mise à la portée de tous; leur appliquer l'idée d'une appropriation réservée et exclusive, c'est méconnaître ce que commandent à la fois la situation et les besoins des peuples, la diversité et l'égalité réciproque des États.

Reconnaître à une nation la souveraineté des mers revient à lui attribuer un domaine universel, même sur terre : ce qui n'est pas moins contraire aux enseignements de l'histoire qu'aux règles de la saine raison, qui, l'une et l'autre, dans la sphère du droit comme dans celle des faits, repoussent également l'unité absolue et la liberté illimitée*.

Exercice de l'empire ou de la souveraineté sur les mers.

§ 250. Par *empire des mers* il faut entendre l'exercice de certains droits de souveraineté; le reconnaître à un État, c'est lui donner par rapport aux autres nations le droit d'imposer des taxes, de réglementer la navigation et d'appliquer suivant son libre arbitre ses droits juridictionnels. Or, si, comme nous croyons l'avoir démontré, les mers ouvertes ne comportent pas d'appropriation exclusive, si leur libre usage constitue le patrimoine commun de tous les peuples, si enfin l'égalité réciproque des

* Ortolan, *Règles*, liv. 2, ch. 7; Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 2, § 3; Vattel, *Le droit*, liv. 1, ch. 23, §§ 200 et seq.; Puffendorf, *De jure*, lib. 4, cap. 5, §§ 5 et seq.; Wolff, *Jus gent.*, § 127; Twiss, *Peace*, §§ 165, 166; Cauchy, t. II, pp. 92 et seq.; Martens, *Précis*, § 43; Klüber, *Droit*, §§ 130-133; Hautefeuille, *Des droits*, tit. 1; Azuni, *Système*, pte. 1, ch. 1; Rayneval, *Inst.*, liv. 2, ch. 10; Savigny, *Traité de la possession*, §§ 1, 18; Schmalz, *Le droit*, liv. 4, ch. 1; Burlamaqui, *Principes*, t. III, ch. 8; Neyron, *Principes*, ch. 9, art. 4; Vergé, *Précis de Martens*, pp. 149, 150; Pradier-Fodéré, *Grotius*, t. I, pp. 396 et seq.

États est un principe de droit naturel qui ne saurait souffrir d'atteinte, on est logiquement, nécessairement conduit à admettre que les mers échappent à l'empire aussi bien qu'à la propriété réservée d'une seule nation.

Circonstances dans lesquelles on a prétendu exercer l'empire des mers.

§ 251. Cependant ce n'est pas sans luttes ni sans débats violents, ce n'est pas de premier jet, en quelque sorte, que ces principes ont prévalu dans le droit des gens moderne.

Au moyen âge le domaine exclusif des mers était presque un axiome de droit commun, que chaque nation revendiquait tour à tour; et l'on trouvait toutes naturelles des prétentions comme celles de la République de Venise, appuyées, il est vrai, sur les cérémonies qui consacraient le mariage symbolique des doges avec la Mer Adriatique. On ne se montra pas plus choqué au XVIe siècle et au commencement du XVIIe de voir les Portugais s'opposer à la navigation des autres peuples dans les mers de Guinée et des Indes orientales. Sous ce rapport, chaque prétention en suscitait une autre aussi peu légitime et aussi arbitraire : après les Anglais revendiquant sous Charles Ier et Charles II la propriété de toutes les mers comprises entre les côtes de la Grande-Bretagne et les rivages des États-Unis d'Amérique, ce sont les Hollandais qui veulent s'opposer à ce qu'on suive la route du Cap de Bonne Espérance pour se rendre aux îles Philippines, ou encore les Espagnols qui s'arrogent un droit de souveraineté exclusive sur l'Océan Pacifique.

De cette revendication de la propriété des eaux qui entourent le globe à l'attribution et à l'exercice de la souveraineté en pleine mer, il n'y avait qu'un pas; plus d'une nation n'a pas craint de le franchir et de faire peser de ce chef sur les autres un empire, une prépotence que l'abus de la force peut bien assurer pendant un temps, mais non légitimer. L'histoire maritime de l'Angleterre en fournit de nombreux exemples. La France n'a jamais passé condamnation sur ce prétendu empire des mers assumé ou revendiqué par ses voisins, et de même qu'au XVe siècle Louis XIV s'opposa à ce que le *canal de la Manche* fût appelé *canal britannique*, on a vu au XVIIIe siècle la République Française inscrire sur le pavillon de ses navires : *Liberté des mers pour tout le monde; égalité de droits pour toutes les nations.*

Discussion soulevée par les jurisconsultes anglais.

§ 252. Les prétentions exagérées du Portugal et de la Grande-Bretagne et les abus intolérables commis par leurs bâtiments de guerre à l'égard de la marine marchande des puissances secon-

daires ont provoqué de graves débats sur la question de la liberté absolue des mers.

Les jurisconsultes anglais ont naturellement soutenu contre ceux du continent européen le principe de l'appropriation des mers ; à leur tête il faut placer Selden, qui dans son livre *Mare clausum,* publié en 1635, s'est efforcé de réfuter l'ouvrage de Grotius intitulé *Mare liberum.*

La réputation de ces deux publicistes, la grande et solennelle importance de la question qu'ils ont débattue nous obligent à présenter ici une analyse succincte, mais impartiale, des livres dans lesquels ils ont respectivement développé leurs doctrines *.

Grotius et son *Mare liberum.*

§ 253. Le *Mare liberum,* publié pour la première fois en 1609, avait pour objet de combattre les prétentions des Portugais à la domination exclusive de la mer des Indes et de celles qui baignent les côtes occidentales d'Afrique. Grotius examine un à un tous les titres sur lesquels la cour de Lisbonne faisait reposer l'empire privilégié qu'elle revendiquait. Il nie tout d'abord le droit déduit de la priorité de découverte, les Indes ayant été connues des Romains, des Perses, des Arabes et même des Vénitiens bien avant que les Portugais y fussent arrivés par la route du Cap. Il ne conteste pas moins les conséquences qu'on prétendait tirer de la célèbre bulle d'Alexandre VI, attendu que le Pape à ses yeux n'avait absolument aucune autorité pour statuer en semblable matière.

Dans le chapitre V de son ouvrage Grotius se borne à établir la liberté des mers en général ; il entre à ce sujet dans de longues et subtiles discussions sur les choses qui doivent être communes et sur celles qui sont susceptibles d'une appropriation réservée. Faisant ensuite une distinction entre le droit de propriété et celui de protection et de juridiction, il déclare que si la propriété est injuste et inique par rapport à certaines choses, elle est barbare et inhumaine par rapport à la mer.

* Ortolan, *Règles,* t. I, liv. 1, ch. 7, pp. 119-122; Vattel, *Le droit*, liv. 1, ch. 23, § 283; Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 2, § 3 ; Wheaton, *Élém.,* pte. 2, ch. 4, §§ 9, 10 ; Cauchy, t. II, pp. 62 et seq.; Twiss, *Peace*, §§ 165, 166 ; Phillimore, *Com.*, v I, pt. 3, ch. 6 ; Martens, *Précis*, § 43; Heffter, § 73; Klüber, *Droit*, § 132 ; Hautefeuille, *Des droits*, tit. 1 ; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 2, § 40 ; Azuni, *Système*, pt. 1, ch. 1 ; Bello, pte. 1, ch. 3, § 1 ; Riquelme, tit. 2, sec. 1, cap. 1 ; Pistoye et Duverdy, *Traité,* tit. 2, ch. 1 ; Garden, *Traité*, t. I, pp. 400 et seq.; Polson, sect. 5, p. 30 ; Eischbach, *Int.*, p. 70 ; Laferrière, *Cours de droit*, t. I, p. 302 ; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 149, 150 ; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, pp. 572, 573 ; *Ordonnances des rois de Portugal*, liv. 5, tit. 112 ; Funck Brentano et Sorel, *Précis*, p. 373.

« Il ne s'agit pas, continue-t-il, d'une mer intérieure ayant à peine la largeur d'un fleuve, mais bien de l'Océan, auquel l'antiquité donnait les noms *d'infini, de père des choses, de limite du ciel;* qui alimente par ses éternelles vapeurs non seulement les fontaines, les fleuves et les mers, mais les nuages et, suivant la croyance des anciens, les astres mêmes; qui enfin, entourant la terre et la pénétrant de son humidité, ne peut être enfermé ni contenu, et qui, plutôt que d'être possédé, est le véritable possesseur. » Plus loin il proclame que la navigation en pleine mer est libre pour tous, même sans la permission d'aucun prince.

Dans le dernier chapitre de son livre Grotius arrive à la conséquence pratique qu'il poursuit, c'est-à-dire à établir que les Hollandais ont, à l'encontre des Portugais, le droit de commercer librement avec les Indes, et à justifier la légitimité d'une guerre fondée sur des principes qui ont pour base la liberté même du genre humain *.

Selden et son *Mare clausum.*

§ 254. La doctrine soutenue dans le *Mare liberum* était en opposition directe avec les prétentions du gouvernement anglais à la souveraineté exclusive des mers qui entourent les côtes de la Grande-Bretagne. Selden se chargea de réfuter l'ouvrage de Grotius, et dans ce but publia en 1635 son *Mare clausum*, qu'il dédia à Charles I[er] et dans lequel il s'appliqua à démontrer que suivant le droit naturel et le droit des gens la mer est tout autant que la terre susceptible d'appropriation, et que le roi d'Angleterre a un droit incontestable au domaine exclusif de la mer nommée Océan Britannique.

Pour prouver sa thèse Selden déploie une vaste érudition : l'histoire, la géographie, la science nautique et le droit sont tour à tour mis à contribution par lui. Ainsi il cite dix-sept peuples de l'antiquité qui se rendirent maîtres des mers baignant leurs territoires. Il s'appuie tantôt sur la bulle du pape Alexandre VI, tantôt sur la bulle *In cœna Domini,* et repousse, comme Grotius, les prétentions des Portugais, non pas comme intrinsèquement illégitimes, mais parce que le roi de Portugal n'avait aucun droit

* Grotius, *Mare liberum;* Grotius, *Le droit,* liv. 2, ch. 2, § 3; Ortolan, *Règles,* t. I, liv. 2, ch. 7, pp. 124-127; Cauchy, t. II, pp. 92 et seq.; Wheaton, *Elém.*, pte. 2, ch. 4, § 10; Hautefeuille, *Des droits*, tit. 1; Hautefeuille, *Hist.*, tit. 1, ch. 2, sect. 1; Garden, *Traité,* t. I, pp. 402 et seq.; Azuni, *Système,* pte. 1, ch. 1, art. 3; Riquelme, lib. 1, tit. 2, sec. 1, cap. 1, pp. 201, 202; Wildman, v. I, pp. 70, 71; Pradier-Fodéré, *Grotius,* t. I, pp. 396, 397; Pradier-Fodéré, *Vattel,* t. I, pp. 572, 573.

sur les mers qu'il revendiquait. Selden réfute ensuite, à un certain point de vue avec succès, quelques-uns des arguments développés par Grotius dans son *Mare liberum*. « Le droit qu'ont les vaisseaux étrangers de traverser les mers appartenant à d'autres nations, dit Selden, ressemble aux servitudes analogues imposées quelquefois au propriétaire d'un fonds. »

Combattant l'objection tirée de l'impossibilité d'établir des limites et des frontières, de laquelle Grotius se prévaut en faveur de la liberté des mers, Selden soutient avec raison que les parallèles et les méridiens sont des frontières aussi bien définies que les fossés, les murailles ou les fleuves. Sous ce rapport l'œuvre de Selden est supérieure à celle de Grotius, qui du reste, à l'époque où il écrivit, n'était pas à même de démontrer pertinemment les véritables fondements de la liberté des mers ; il fallait pour cela une plus grande somme de lumières et les immenses progrès réalisés depuis lors dans l'étude des sciences économiques et sociales.

Le second livre de l'ouvrage de Selden est consacré à prouver la propriété du roi d'Angleterre sur l'Océan dit Britannique ; il est divisé en quatre parties d'après les points cardinaux du globe. Selden y établit que l'Océan septentrional et l'Océan occidental ayant une étendue telle que l'un arrive jusqu'en Amérique et l'autre dépasse le Groenland et l'Islande pour aboutir à des régions encore complètement inconnues, on ne saurait dans toute leur étendue leur attribuer le nom d'Océan Britannique ; « mais, ajoute-t-il, au delà même des limites où ils perdent ce nom, le roi de la Grande-Bretagne possède sur l'un et l'autre de ces Océans les droits les plus étendus, dont il n'est pas permis de faire abstraction. »

Voici en quels termes Selden justifie les prétentions de l'Angleterre au domaine exclusif de l'Océan Britannique :

« Depuis l'arrivée des Normands les documents publics font souvent mention des préfets maritimes. Les diplômes ou brevets des amiraux anglais se servant de l'expression *Préfet général de nos flottes et de nos mers* prouvent clairement que la Grande-Bretagne est propriétaire de quelques-unes de ces mers.

« Les brevets et les titres émanés des amiraux français n'indiquent jamais qu'ils fussent chargés de soutenir et d'exercer aucune domination sur les mers ; ces amiraux n'avaient qu'un droit de juridiction sur les forces navales, ainsi que sur les personnes et les choses mobilières.

« Lorsque les rois Jean et Henri III perdirent la Normandie, les îles de Jersey et de Guernesey et les autres îles adjacentes continuèrent de demeurer sous la souveraineté anglaise comme preuve et gage de la propriété de cette mer, comme patrimoine du royaume. Lorsque Henri III renonça à une grande partie de l'Aquitaine, il concéda à son fils aîné Édouard l'île d'Oléron comme une des conséquences de cette propriété sacrée ; et, bien que depuis lors des circonstances diverses aient fait passer cette île et celles situées à proximité sous une autre domination, la propriété de la mer qui les environne n'en a pas moins continué d'appartenir aux rois d'Angleterre.

« Les rois de Suède et de Danemark se crurent obligés de demander à la reine Élisabeth, pour ceux de leurs navires qui portaient des blés en Espagne, la permission, qui leur fut refusée, de traverser les mers britanniques. Il est bien évident que ces souverains n'auraient pas adressé une pareille demande à la reine d'Angleterre, si l'on avait pu contester son droit au domaine de ces mers. Les Français eux-mêmes avaient l'habitude de demander au roi d'Angleterre la permission de pêcher les soles, qu'ils envoyaient ensuite à leur roi Henri IV, et quelques-uns de leurs bateaux furent capturés pour s'être livrés à la pêche sans en avoir obtenu l'autorisation.

« Nous ne saurions non plus passer sous silence la mer qui s'étend bien loin vers le nord et baigne les côtes de la Finlande, de l'Islande et des autres îles soumises au Danemarck et à la Norvége, parce que cette mer, dans l'opinion d'un grand nombre de personnes, appartient aux Anglais. »

L'auteur du *Mare clausum* démontre de la même manière le droit du roi de la Grande-Bretagne à la souveraineté de la mer s'étendant au nord de l'Islande, c'est-à-dire jusqu'au Groenland, en faisant remarquer que quelques commerçants anglais de la Compagnie moscovite ont été les premiers à parcourir cette mer bien avant qu'elle fût exploitée et fréquentée pour la pêche de la baleine.

Il termine en disant que d'après l'ensemble des témoignages invoqués il est indubitable que les ports et les côtes des nations voisines forment au sud et à l'est les limites de l'empire britannique, empire maritime par excellence, mais que dans le vaste Océan septentrional et occidental occupé par l'Angleterre, l'Écosse et l'Irlande ces limites ont encore besoin d'être constituées.

Les théories du livre de Selden, comme on devait s'y attendre, furent pleinement acceptées par le gouvernement anglais ; Charles I[er] les notifia aux États-Généraux ; le « long parlement » les fit traduire en langue anglaise, accompagnées d'un commentaire, et pour leur donner plus de force il déclara la guerre à la Hollande ; enfin Guillaume III, dans son manifeste du 27 mai 1689, fit un grief à Louis XIV d'avoir toléré que ses sujets violassent les droits de souveraineté de la couronne d'Angleterre sur les mers britanniques.

L'œuvre de Grotius au point de vue de l'érudition et de la méthode est peut-être inférieure à celle de Selden ; mais elle a le mérite incontestable d'avoir proclamé la liberté des mers et de rentrer ainsi directement dans l'esprit de la civilisation moderne. D'un autre côté, Selden, quoique meilleur logicien, moins empirique et plus profond que son antagoniste, a fait naître des résultats tout contraires à ceux qu'il avait en vue ; car c'est lui qui, en encourageant l'Angleterre à persévérer dans ses tendances d'exclusivisme et de prépotence universelle, a finalement provoqué la réaction favorable aux idées de Grotius, à laquelle le monde est redevable d'une de ses plus précieuses conquêtes morales. En résumé, si l'auteur du *Mare liberum* n'occupe que le second rang dans la discussion, on ne peut méconnaître ses droits à la reconnaissance de la postérité pour avoir courageusement défendu les principes de l'équité et de la saine raison, et pour avoir ouvert la voie à ceux qui, marchant sur ses traces, devaient un jour asseoir sur ses véritables bases la doctrine du libre parcours des mers *.

Admission par les nations du principe de la liberté des mers.

§ 255. Deux siècles à peine se sont écoulés depuis la publication de l'ouvrage de Selden, et le principe de la liberté des mers, tant combattu par l'Angleterre, est sorti du champ des discussions théoriques pour entrer triomphalement dans le domaine pratique de toutes les nations. Aujourd'hui le droit public externe de l'Europe aussi bien que celui de l'Amérique reconnaissent également qu'aucun peuple ne possède de droit exclusif à la propriété de la haute mer ; que les pavillons de toutes les nations souveraines

* Selden, *Mare clausum;* Ortolan, *Règles*, t. I, liv. 2, ch. 7, pp. 128-136; Cauchy, t. II, pp. 92 et seq.; Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 4, § 10; Wheaton, *Hist.*, t. I, p. 199; Hautefeuille, *Des droits*, tit. 1; Hautefeuille, *Hist.*, tit. 1, ch. 2, sect. 1; Phillimore, *Com.*, vol. I, pt. 3, ch. 6; Garden, *Traité*, t. I, pp. 402 et seq.; Azuni, *Système*, pte. 1, ch. 1, art. 3; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, pp. 572, 573.

jouissent des mêmes droits, de la même liberté, à condition de respecter les principes généraux du droit des gens; que la supériorité relative des forces navales ne donne à aucun État un titre de prééminence par rapport aux autres; que la violation de ces règles, de quelque part qu'elle vienne, est toujours illégitime et blâmable; qu'enfin les mesures exceptionnelles de surveillance ou de police consacrées par des traités spéciaux à l'égard des navires de deux ou de plusieurs nations ne peuvent être obligatoires que pour les parties contractantes *.

Droit de domaine sur les îles.

§ 256. Le domaine souverain sur les îles formées par alluvion appartient indubitablement à la nation dont les terres et les eaux ont contribué à les former. Lorsque les îles sont situées près de la terre ferme, on les considère comme ses dépendances naturelles, à moins qu'un État étranger n'ait acquis des titres à leur propriété.

La possession et l'occupation de la terre ferme supposent et entraînent celles des îles adjacentes, alors même qu'on n'y aurait exercé aucun acte positif de propriété. En ce qui concerne ces îles, on peut dire que si un État étranger quelconque essayait de les coloniser, il donnerait à celui dont elles dépendent un juste sujet de plainte et même de guerre en persistant dans l'intention de s'en emparer.

La possession des îles situées à une certaine distance de la terre ferme s'acquiert aux mêmes titres que celle de tout autre territoire.

Décision du congrès des États-Unis du Nord de l'Amérique relativement aux îles désertes.

§ 257. Le congrès des États-Unis a proclamé le 18 août 1856 que lorsqu'un citoyen américain découvre une île ou un rocher n'appartenant à personne, le gouvernement fédéral pourra le considérer comme sien, et même employer la force pour la défense et la protection de ceux qui l'auront découvert. Toutefois, ces îles ou ces rochers ne faisant point partie du territoire de la république, les crimes ou les délits qui s'y commettront seront regardés comme commis en pleine mer à bord d'un navire de l'Union et jugés d'après les lois établies à cet effet.

* Ortolan, *Règles*, t. I, liv. 2, ch. 7, pp. 137, 138; Hautefeuille, *Hist.*, p. 20; Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 4, § 10, p. 178; Cussy, *Phases*, liv. I, tit. 1, § 2; Martens, *Précis*, § 43; Azuni, *Système*, pte. 1, ch. 1, art. 1; Rayneval, *Inst.*, liv. 2, ch. 10; Garden, *Traité*, t. I, p. 404; Heffter, § 74; Riquelme, lib. 1, tit. 2, sec. 1, cap. 1; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 149, 150; Pradier-Fodéré, *Grotius*, t. I, p. 399; Rousset, *Suppl.*, t. II, pte. 2, pp. 288 et seq.; Martens, *Recueil*, t. III, pp. 166, 184; t. IV, pp. 488, 492.

Aux termes de cette même décision les citoyens des États-Unis qui dans des conditions légitimes prendront possession de quelque dépôt de guano sur des îles ou des rochers n'appartenant à personne seront protégés par le gouvernement fédéral, pourvu qu'ils expédient ce guano dans leur pays et qu'ils le vendent aux prix établis par les réglements *.

Les lacs et leurs rivages.

§ 258. Guidé par les principes que nous venons d'établir, on reconnait sans peine qu'en droit international les lacs et leurs rivages rentrent *de plano* dans le domaine propre de la nation sur le territoire de laquelle ils sont situés. Toutefois, si leurs rivages appartenaient à deux ou à plusieurs nations, ces lacs, que leurs eaux soient douces ou salées, devraient forcément être considérés comme des mers libres **.

La liberté de la navigation des fleuves.

§ 259. Si la liberté des mers est un principe de justice définitivement consacré par le droit des gens et reconnu par la pratique des nations, il semble logique et naturel, à première vue, de l'appliquer également à la navigation des fleuves, dans lesquels on ne peut s'empêcher de voir un moyen précieux de communication entre les peuples, de progrès et de civilisation. Nul motif en effet n'empêche de placer les fleuves sur la même ligne que les mers, de reconnaître que les réglements particuliers établis par chaque peuple relativement à cette navigation ne doivent pas assumer un caractère de fiscalité, et que l'autorité ne saurait intervenir que pour la faciliter, la généraliser et faire respecter les droits de tous.

Opinion des publicistes.

§ 260. Les publicistes admettent bien le principe général et abstrait de la libre navigation des fleuves; mais ils cessent d'être d'accord sur le mode de son application, ou bien, reconnaissant aux États un droit absolu de propriété sur les fleuves qui parcourent leurs territoires, ils arrivent à détruire la règle même qu'ils ont posée. On peut seulement constater chez tous une tendance

* Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 2, § 4; Vattel, *Le droit*, liv. 1, §§ 207-209; Puffendorf, *De jure*, lib. 4, cap. 6, § 4; Bello, pte. 1, cap. 3, § 1, p. 53; Riquelme, lib. 1, tit. 1, cap. 2; Azuni, *Système*, pte. 1, ch. 2, art. 1; Garden, *Traité*, t. I, p. 390; Heffter, § 70; Halleck, ch. 6, § 15; Dana, *Elem.* by Wheaton, note 104; Wildman, vol. I, pp. 69, 70; Ortolan, *Dom.*, § 93; Polson, sect. 5, pp. 29, 30; *U. S. statutes at large*, vol. XI, p. 119; Brightley, *Digest.*, p. 301.

** Bello, pte. 1, cap. 3, § 1; Riquelme, lib. 1, tit. 1, cap. 4; Martens, *Précis*, §§ 39, 156; Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 4, § 11; Bowyer, ch. 28; Phillimore, *Com.*, vol. I, § 204; Heffter, § 76; Klüber, *Droit*, § 131; Gunther, *Volk.*, t. II, pp. 21, 55; Moser, *Versuch*, t. V, pp. 284, 288, 307; Halleck, ch. 6, § 22; Wildman, vol. I, pp. 71, 72; Polson, sect. 5, p. 30; Vergé, *Précis de Martens*, pp. 186 et seq.

marquée à généraliser et à développer de plus en plus le principe de la libre navigation des fleuves.

Klüber soutient le droit absolu de propriété des États sur les fleuves situés dans l'intérieur de leur territoire; il va jusqu'à trouver légitime qu'une nation ferme complètement ses voies fluviales aux autres. Martens adoucit quelque peu la rigueur de cette déduction, en disant que le *passage inoffensif* d'un fleuve ne doit pas être interdit, bien que la faculté de le refuser ou de l'accorder appartienne incontestablement au souverain territorial.

Wheaton s'exprime ainsi : « Les choses dont l'usage est inépuisable, la mer et les eaux courantes par exemple, ne peuvent appartenir à personne en toute propriété; on ne peut donc en interdire l'usage aux autres, à moins que cet usage n'incommode le propriétaire légitime ou ne lui cause un préjudice notoire : c'est ce qu'on appelle *usage inoffensif*.

« Ainsi nous avons vu que la juridiction d'un État sur les détroits ou les bras de mer situés entre ses rivages, et servant en même temps de communication avec un autre État ou avec des mers communes à tous les hommes, ne prive pas les autres nations du droit de traverser librement ces eaux. Le même principe s'applique aux fleuves qui vont d'un État à un autre pour se perdre dans la mer ou pour pénétrer sur le territoire d'une troisième puissance.

« Le droit de navigation dans un but mercantile sur un fleuve qui coule à travers le territoire de plusieurs États est commun à tous les peuples placés sur ses bords; mais comme c'est un *droit imparfait*, on peut, à l'aide de conventions réciproques, expressément en modifier l'étendue et l'exercice selon les exigences de la sécurité des États intéressés.

« Le droit de navigation fluviale implique celui d'employer tous les moyens nécessaires pour jouir des avantages qui s'y rattachent. C'est ainsi que la législation romaine, qui considérait les fleuves navigables comme propriété publique ou commune, déclarait que le droit de faire usage des rives d'un fleuve supposait celui de se servir de ses eaux, et que le droit de navigation sur ce fleuve impliquait celui d'amarrer et de décharger les navires ou les barques sur ses bords. Les publicistes appliquent ce principe du droit romain aux relations internationales, et prétendent que c'est une conséquence nécessaire de la libre navigation. Ce droit accessoire est, comme le droit principal, de sa nature un *droit imparfait*,

et pour son exercice il faut tenir compte de l'avantage des parties intéressées. »

Heffter envisage les voies fluviales comme des dépendances naturelles de la terre qu'elles arrosent et comme ne comportant pas la liberté de parcours acquise à la pleine mer ; à ce point de vue, il en attribue la juridiction, dans tout leur cours et jusqu'à leur embouchure, à l'autorité dont elles traversent le territoire.

Lorsque les fleuves s'étendent sur plusieurs États différents, le même auteur admet que les riverains ont le droit de les faire servir à leurs besoins, d'en réglementer l'usage et d'en exclure les étrangers, à moins que par leur position topographique ces fleuves ne constituent une voie de communication indispensable et forcée pour la subsistance d'un pays tiers. Les anciens publicistes faisaient découler cette règle d'un principe beaucoup plus large, celui de l'*usage inoffensif,* qui appartient à toutes les nations, mais qui, constituant un *droit imparfait,* n'existe qu'à la condition d'être reconnu et sanctionné par des traités spéciaux.

Par ce qui précède on voit que la principale objection opposée à la libre navigation des fleuves repose sur ce qu'on les considère comme enclavés dans le territoire de chaque État et faisant partie du domaine de la nation au même titre que les terres ; dans cet ordre d'idées, le peuple qui possède les deux bords d'un fleuve depuis sa source jusqu'à son embouchure dans la mer en est le propriétaire absolu ; il peut disposer de ses eaux, en réglementer et même en interdire l'usage selon qu'il le juge convenable. Cette règle doit toutefois fléchir quand il s'agit de ces grandes voies fluviales qui, en Amérique par exemple, forment de véritables mers, et à ce titre affectent les intérêts commerciaux et maritimes du monde entier. A l'égard de pareils fleuves les convenances internationales admettent une réglementation équitable, mais non le droit absolu de fermeture.

Sous quel régime faut-il placer les fleuves qui traversent le territoire de plusieurs États différents ? La question n'a pas été résolue d'une manière uniforme par les publicistes. Les uns, au nombre desquels figure le docteur Phillimore, soutiennent que chaque État est propriétaire de la partie du fleuve qui traverse son territoire et n'a nul compte à tenir des riverains supérieurs ou inférieurs ; d'autres veulent que les co-riverains aient en commun la propriété des voies fluviales et puissent par des traités spéciaux accorder à d'autres nations le *droit imparfait* d'y navi-

guer. Un dernier système, qui repose en partie sur l'autorité de Grotius et est plus généralement suivi, ne reconnait à chaque État que les droits que peut conférer la contiguité à la voie fluviale.

Après avoir traité la question de la libre navigation des fleuves au point de vue particulier de l'opinion des publicistes, il nous reste à montrer comment les États l'ont résolue pratiquement, et quelles sont à cet égard les tendances générales du droit des gens moderne *.

§ 261. Par l'étendue de son cours et le volume de ses eaux le Rhin est au premier rang des fleuves européens dont le libre parcours devait éveiller l'attention des États co-riverains. Le Rhin.

Au congrès de Rastadt les plénipotentiaires français exigèrent et obtinrent l'abolition des impôts et des péages qui de temps immémorial grevaient sa navigation. La convention spéciale signée à Paris le 15 août 1804 fixa les relations des États qui bordent le Rhin, et fut comme le préliminaire des principes qui régissent désormais la navigation fluviale.

L'article 5 du traité de paix du 30 mars 1814 consacra définitivement la libre navigation du Rhin et reçut dans le réglement général arrêté en 1815 par le congrès de Vienne une consécration qui en a fait entrer le principe dans le droit public de l'Europe. Il porte que le parcours du Rhin sera absolument libre et ne pourra être interdit à quiconque se conformera aux prescriptions établies dans l'intérêt général et au profit du commerce de toutes les nations; qu'une commission centrale mixte, siégeant à Mayence, surveillera la stricte observation des réglements de navigation, et qu'en cas de guerre la neutralité du parcours sera garantie à la batellerie; que les mesures de détails indispensables et les dispositions particulières relatives aux tarifs, à l'organisation et au mode de procéder des autorités préposées aux péages et à la police fluviale seront débattues et réglées en commun.

* Klüber, *Droit*, § 135; Martens, *Précis*, § 84; Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 4, §§ 12, 14; Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 184 et seq.; Heffter, § 77; Caratheodory, *Du droit*, pp. 29 et seq.; Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 2, §§ 12-14; ch. 3, §§ 7-12; Puffendorf, *De jure*, lib. 3, cap. 3, §§ 3-6; Phillimore, *Com.*, pt. 3, ch. 5; Wolff, *Jus gent.*, §§ 310-312; Bowyer, ch. 28; Bello, pte. 1, cap. 3, § 1; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 2, § 57; Rayneval, *Inst.*, liv. 2, ch. 11; Halleck, ch. 6, § 28; Kent, *Com.*, vol. I, pp. 36, 37; Wildman, v. I, p. 76; Polson, sect. 5, pp. 30, 31; Twiss, *Peace*, § 145; Pinheiro Ferreira, *Vattel*, §§ 132 et seq.; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. II, pp. 114, 116-119; Funck Brentano et Sorel, *Précis*, p. 378.

Discussion soulevée par le gouvernement des Pays-Bas.

§ 262. La commission mixte dont il s'agit aborda la tâche qui lui était confiée le 15 août 1816; mais dès le début elle fut arrêtée dans ses travaux par l'interprétation du réglement général de Vienne concernant la navigation fluviale. En effet, le gouvernement des Pays-Bas revendiqua le droit exclusif de réglementer la batellerie et le commerce du Rhin dans les endroits où ce fleuve traverse son territoire et déverse ses eaux dans la mer. A l'appui de cette prétention il alléguait que les mots *jusqu'à la mer*, employés dans les traités de Paris et de Vienne, n'étaient pas synonymes de *dans la mer*, et qu'en interprétant les textes dans ce sens il fallait limiter les dispositions qu'on avait en vue au véritable Rhin, qui n'est pas navigable jusqu'à son embouchure.

Pour apprécier la valeur des prétentions soulevées par les Pays-Bas il ne faut pas perdre de vue que le Rhin se partage, près de Nimègue, en trois grandes branches qui prennent les noms de Wahal, de Leck et d'Yssel, et dont aucune n'est connue sous la dénomination de Rhin, réservée au seul cours d'eau qui se sépare du Leck à Wyk.

Les autres États riverains firent de vains efforts pour vaincre les résistances du gouvernement néerlandais, en faisant ressortir combien elles étaient contraires à l'esprit et à la lettre des stipulations conventionnelles qui avaient consacré péremptoirement l'usage libre des eaux du Rhin depuis l'endroit *où elles devenaient navigables jusqu'à la mer*.

Le différend est soumis au congrès de Vérone.

§ 263. Toute entente amiable entre les parties directement intéressées paraissant impossible, l'Angleterre crut devoir intervenir dans le débat et soumit la question au congrès de Vérone.

Dans une note en date du 27 novembre 1827 le duc de Wellington se plaignit que, contrairement à l'acte du congrès de Vienne, la Hollande voulût interdire au commerce l'accès des bouches du Rhin, et déclara que, comme la question était d'un intérêt général, il avait reçu l'ordre de proposer aux puissances alliées de prendre les mesures opportunes auprès du gouvernement néerlandais pour assurer la stricte exécution du réglement international du 24 mars 1815 (1) concernant la libre navigation des fleuves. Aux termes du protocole dressé le même jour, les plénipotentiaires d'Autriche, de Prusse et de Russie reconnurent que les cinq puissances étaient pleinement fondées à réclamer

(1) De Clercq, t. II, p. 472; Martens, *Nouv. recueil*, t. II, p. 434

l'observation des principes généraux consacrés par le congrès de Vienne. Seul le plénipotentiaire français refusa d'émettre un avis avant d'avoir reçu des instructions de son gouvernement.

1831. Convention du 31 mars entre les États riverains.

§ 264. Malgré cette solennelle manifestation, le gouvernement de la Hollande persista dans ses prétentions, et la question demeura en suspens pendant plusieurs années encore; enfin, à la suite des changements politiques opérés par la révolution de 1830, les États riverains s'entendirent pour l'adoption d'un accord transactionnel et signèrent à Mayence le 21 mars 1831 (1) une convention de navigation dont les clauses de détail ont été complétées postérieurement par de nombreux articles additionnels. Cette convention consacre tout d'abord la libre navigation du Rhin depuis l'endroit où il devient navigable jusqu'à la mer, y compris : 1° les deux bras principaux, le Leck et le Wahal, considérés comme formant le prolongement du cours principal, et dont l'un passe par Rotterdam et Brielle, et l'autre par Dordrecht et Helvoestzluys; 2° le droit de faire usage du canal de Woerna pour la communication avec Helvoestzluys. Le gouvernement néerlandais s'obligeait, dans le cas où par un accident quelconque le passage par Brielle et Helvoestzluys pour arriver à la mer se trouverait obstrué, à indiquer d'autres voies de communication aussi commodes, aussi faciles, et dont l'accès serait ouvert à ses propres sujets. On régla également la police du fleuve; on fixa les droits que devaient payer les navires et les marchandises qui traverseraient le territoire néerlandais, en venant de la mer pour remonter le fleuve, ou à la descente pour s'y rendre, et les taxes de douane et de navigation à acquitter à l'entrée ou à la sortie de chacun des États co-riverains.

Tout en proclamant résolument la libre navigation du Rhin, la convention de 1831 a cependant maintenu des principes et des restrictions qui ne sont pas en complète harmonie avec ce que le traité de Paris de 1814 et le réglement organique de Vienne du 24 mars 1815 avaient entendu consacrer. De ce nombre est la clause qui réserve le bénéfice de la batellerie du Rhin, tant à la remonte du fleuve qu'à la descente jusqu'à la mer, aux seuls sujets des États co-riverains.

Quant aux droits de navigation fluviale, ils n'ont complètement

(1) De Clercq, t. IV, p. 24; Martens, *Nouv. recueil*, t. IX, p. 252; Herstlet, v. X, p. 471.

disparu sur le Rhin et ses affluents qu'à la suite de la convention de Manheim du 15 octobre 1868, qui a sensiblement élargi les bases de celle de 1831 *.

L'Escaut. § 265. A la fin du siècle dernier la fameuse question de la libre navigation de l'Escaut a donné lieu à de sérieux débats entre l'Autriche et les Provinces-Unies. Le traité de Westphalie (1), qui fonda l'indépendance des Provinces-Unies, contenait un article en vertu duquel l'embouchure de l'Escaut, cette voie de communication indispensable entre ces provinces et les dix provinces catholiques restées sous la domination de l'Espagne, était entièrement fermée au commerce avec les Provinces-Unies.

Les provinces catholiques des Pays-Bas, ayant été cédées à l'Autriche en 1713 par le traité d'Utrecht (2), furent soumises à une servitude militaire en faveur des Provinces-Unies. En 1784 Joseph II, dans la pensée de délivrer la Belgique de la servitude commerciale qui pesait sur elle, adressa au gouvernement des Provinces-Unies des réclamations, qui ne furent pas accueillies; alors l'Empereur déclara qu'il ne pouvait consentir qu'un des meilleurs fleuves du monde restât fermé au commerce et que la politique privât ses sujets d'un bénéfice qu'ils tenaient de la nature; qu'en conséquence il était prêt à renoncer à ses anciennes réclamations, si les Provinces-Unies consentaient à ouvrir aux Belges la navigation de l'Escaut.

1785. Traité de Fontainebleau. Malgré la médiation de l'Angleterre et de la France invoquée par la Hollande, le différend ne put être vidé, et le traité de Fontainebleau du 8 novembre 1785 (3), confirmant celui de Westphalie, maintint la fermeture de l'Escaut aux provinces belges depuis Saftingen jusqu'à la mer.

Traité de Paris de 1814. Enfin le traité de Paris du 30 mai 1814 (4) établit par son troisième article secret que la navigation de l'Escaut serait régie par le même principe de liberté que celui que son article 5 avait

* Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 4, §§ 16, 17; Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 188 et seq. Caratheodory, *Du droit*, pp. 115, 116; Ortolan, *Dom.*, § 44; Phillimore, *Com.*, v. I. § 168; Halleck, ch. 6, § 30; Kent, *Com.*, vol. I, p. 37, note *b;* Vergé, *Précis de Martens*, t. I, p. 137; Lawrence, *Elem.* by Wheaton, note 113.

(1) Dumont, t. VI, pte. 1, p. 429; *State papers*, 1812-1814, p. 577.

(2) Dumont, t. VIII, pte. 1, pp. 366, 377.

(3) Martens, 1re édit., t. II, p. 602; 2e édit., t. IV, p. 55; Neumann, t. I, p. 372.

(4) De Clercq, t. II, p. 414; Martens, *Nouv. recueil*, t. II, p. 1; Neumann, t. II, p. 462; *State papers*, v. I, p. 151; Angeberg, *Le congrès*, p. 161; *Savoie*, t. IV, p. 1; *Russie*, t. I, p. 3.

consacré en faveur du Rhin et que le premier alinéa du réglement annexé à l'acte final du 9 juin 1815 (1) étendit plus tard au Mein, à la Meuse, à la Moselle et au Neckar. On décida simultanément que le port d'Anvers serait converti en simple port de commerce et que ses fortifications seraient détruites.

Traité entre la Belgique et la Hollande.

§ 266. Par le traité du 19 avril 1839 (2), qui sanctionna définitivement leur séparation, la Belgique et la Hollande convinrent : 1° d'appliquer aux voies navigables qui séparent ou traversent leurs territoires les règles tracées par l'acte final du congrès de Vienne (9 juin 1815) ; 2° de soumettre la navigation de l'Escaut à la surveillance et à la police communes des deux États, exercée par des commissaires nommés *ad hoc*. Depuis cette époque l'Escaut est resté absolument ouvert au commerce de toutes les nations, offrant ainsi un étrange contraste avec les principes observés relativement au Rhin.

1863. Traité entre la Belgique et les Pays-Bas.

Quant aux péages ou aux taxes de navigation que la convention de 1839 laissait subsister au profit de la Hollande, ils ont été abolis par le traité conclu le 12 mai 1863 (3) entre la Belgique et les Pays-Bas, en vertu duquel, moyennant une indemnité de rachat fixée à 17,141,640 florins (environ 34,283,280 francs), la seconde de ces puissances renonça à la perception de tous droits à l'entrée et à la sortie de l'Escaut.

16 juillet 1863. Traité entre la Belgique et les autres puissances maritimes.

§ 267. Le principe et le taux de rachat des péages de l'Escaut une fois consacrés par rapport à la Hollande, la Belgique s'est entendue avec les autres puissances maritimes de l'Europe et les États-Unis d'Amérique pour fixer la part contributive de chaque nation dans l'indemnité totale stipulée au profit du roi des Pays-Bas. Ces quotes-parts ont été réparties entre les États intéressés par deux conventions séparées conclues à Bruxelles le 16 juillet 1863 (4)*.

(1) De Clercq, t. II, p. 567; *Russie,* t. I, p. 165; Martens, *Nouv. recueil*, t. II, p. 379.

(2) Martens, *Nouv. recueil*, t. XVI, p. 1006; *State papers*, 1839-1840, 1116.

(3) De Clercq, t. VIII, p. 606.

(4) De Clercq, t. VIII, p. 600.

* Wheaton, *Elém.*, pte. 2, ch. 4, §§ 15, 16; Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 184 et seq.; Twiss, *Peace*, § 141; Phillimore, *Com.*, vol. I, §§ 163, 164; Caratheodory, *Du droit*, pp. 117, 118; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 2, § 57; Ortolan, *Dom.*, § 44; Halleck, ch. 6, § 31; Polson, sect. 5, p. 31; Schmauss, *Corp. jur. gent.*, t. I, p. 618; Meyer, *Corp. jur. germ.*, t. II, pp. 224-239, 294; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, p. 137; Lawrence, *Elem. by Wheaton*, note 116; Martens, *Recueil*, t. XXX, p. 209; Martens, *Nouv. recueil*, t. IX, p. 361.

L'Elbe. § 268. En 1815 la Prusse et la Saxe convinrent d'appliquer le plus promptement possible les principes du congrès de Vienne à la navigation de l'Elbe. Elles nommèrent en conséquence, de concert avec les autres États co-riverains, une commission mixte, qui termina ses travaux le 23 juin 1821 (1) par la rédaction d'un réglement général de navigation composé de trente-quatre articles.

Cet acte est en contradiction manifeste avec les principes libéraux qui devaient lui servir de base; mais en 1844 (2), grâce aux efforts de la ville libre de Hambourg, un article additionnel vint en atténuer l'esprit restrictif et régla sur une base plus large la navigation de l'Elbe, sans affranchir toutefois le commerce maritime du péage onéreux qui de temps immémorial se percevait à Stade au profit du Hanovre.

Cette dernière entrave ne devait disparaître que dix-sept ans plus tard, par suite du traité spécial conclu le 22 juin 1861 (3) entre le Hanovre, l'Autriche, la Belgique, la France, le Brésil, le Danemark, l'Espagne, l'Angleterre, le Mecklembourg-Schwerin, les Pays-Bas, le Portugal, la Prusse, la Russie, la Suède et les villes libres hanséatiques, lequel stipula, au profit de la couronne de Hanovre, une indemnité de rachat fixée à 2,857,338 2/3 thalers allemands. C'est de ce moment seulement que la navigation de l'Elbe peut être considérée comme jouissant d'une liberté égale à celle qui est devenue le partage de l'Escaut*.

Le Pô. § 269. Avant les événements politiques qui en ont fait entrer le cours entier dans les limites du royaume d'Italie, le Pô était placé sous le régime conventionnel créé par le traité que l'Autriche et les duchés de Parme et de Modène avaient conclu le 3 juillet 1849 (4), et auquel le Saint Siége avait adhéré en 1850 (5). Ce traité stipulait que la navigation du fleuve serait entièrement libre et ne pourrait sous aucun prétexte être interdite à personne; que les réglements pour la batellerie seraient élaborés dans le

(1) Neumann, t. III, p. 613; Martens, *Nouv. recueil*, t. V, p. 714; *State papers*, v. VIII, p. 953.

(2) Neumann, t. IV, p. 608; Martens-Murhard, t. VI, pp. 370, 386; *State papers*, v. XXXII, p. 20.

(3) De Clercq, t. VIII, p. 288; Vega, t. IV, p. 329; Lagemans, t. V, p. 111.

* Caratheodory, *Du droit*, pp. 119 et seq.; Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 6, § 16; Phillimore, *Com.*, vol. I, § 165; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 2, § 57; Halleck, ch. 6, § 31.

(4) Martens-Samwer, t. I, p. 525; Herstlet, v. IX, p. 930; Neumann, v. V, p. 118.

(5) Martens-Samwer, t. I, p. 532; Angeberg, *Italie*, p. 608; *State papers*, v. XXXVIII, p. 136.

sens le plus favorable au développement du commerce de toutes les nations; que tous les anciens droits seraient abolis et que la navigation du Pô ne pourrait devenir l'objet d'un monopole au profit d'un particulier, d'associations ou de corporations; que les taxes de douane demeureraient distinctes des droits de navigation qui pourraient être établis pour faire face aux seuls frais d'entretien et de conservation du fleuve; enfin que les mesures de détail et d'exécution seraient confiées à une commission mixte de surveillance, dont les attributions étaient minutieusement définies. Le régime que nous venons d'analyser, et que le traité de Zurich du 10 novembre 1859 (1) a purement et simplement confirmé, avait présidé à la navigation du Pô jusqu'au moment où la paix de Vienne de 1866 a placé ce fleuve sous la domination exclusive de la monarchie italienne *.

§ 270. Le Danube a été le quatrième et le dernier fleuve de l'Europe auquel on ait appliqué le principe de la libre navigation. Le Danube.

L'article 4 du traité de Bucharest de 1812 (2) avait établi que la navigation du Danube appartiendrait en commun à la Russie et à la Turquie, sous la réserve que les navires de guerre russes pourraient descendre le fleuve jusqu'à l'embouchure du Pruth. 1812. Traité de Bucharest.

En 1829, par la paix d'Andrinople, la Russie, nonobstant les protestations de la Grande-Bretagne, s'était emparée de fait de la navigation du Danube, son domaine exclusif sur l'embouchure de la Sulina ayant été formellement reconnu par la Porte.

Le traité conclu le 25 juillet 1840 (3) entre l'Autriche et la Russie semblait devoir rendre une certaine liberté au parcours intérieur de ce grand fleuve; mais ses stipulations, qui d'ailleurs ne furent pas observées, n'empêchèrent point les Russes de perpétuer les abus, les gênes et les exactions que favorisait un ensemble de mesures quarantenaires arbitrairement appliquées aux navires qui sortaient du Danube pour entrer dans la Mer Noire. 1840. Traité entre l'Autriche et la Russie.

(1) De Clercq, t. VII, p. 643; Martens-Samwer, t. III, pte. 2, p. 516; *Savoie*, t. VIII, p. 697; Angeberg, *Le congrès*, p. 1838.

* Caratheodory, *Du droit*, pp. 122-124; Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 4, § 16; Phillimore, *Com.*, vol. I, § 165; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 2, § 57; Halleck, ch. 6, § 31; Martens, *Rec. man.*, t. III, p. 96; t. IV, p. 401; t. VI, pp. 293, 302, 626, 649; Martens, *Nouv. rec. gén.*, t. I, p. 532.

(2) Martens, *Nouv. recueil*, t. III, p. 397; *State papers*, 1825-1826, p. 908.

(3) Martens-Murhard, t. I, p. 208; Neumann, t. IV, p. 460.

1856. Traité de Paris.

§ 271. L'affranchissement complet de la navigation du Danube a été, comme on sait, une des conditions imposées à la Russie par le traité de paix signé à Paris le 30 mars 1856 (1). Ce traité se borna du reste à stipuler en termes généraux que le fleuve jusqu'à son embouchnre serait régi par les principes arrêtés le 24 mars 1815 (2) pour la navigation fluviale en général; mais il créa en même temps deux commissions mixtes, l'une temporaire, l'autre permanente. La première, qualifiée d'*européenne* parce qu'elle était composée des délégués de toutes les nations représentées au congrès de Paris, devait être chargée de désigner et de faire exécuter les travaux nécessaires pour dégager les embouchures du Danube depuis Isatcha, ainsi que les parties de la mer avoisinantes, des sables et des autres obstacles qui les obstruent, afin de les mettre dans le meilleur état de navigabilité. La seconde commission, désignée sous le nom de *riveraine* et dans laquelle ne devaient entrer que des commissaires choisis par les États dont le Danube traverse le territoire, avait pour tâche spéciale de rédiger les réglements de navigation et de police fluviale; de supprimer les entraves de toute nature qui s'opposaient encore à l'application du traité de Vienne ; de diriger les travaux qui seraient nécessaires pour entretenir la profondeur normale des eaux, et de veiller, après la dissolution de la commission européenne, au maintien de la navigabilité des embouchures du Danube et des parties de la mer avoisinantes. Un délai de deux années, plus tard porté à sept, était fixé pour l'exécution des travaux matériels d'approfondissement du chenal et pour l'élaboration des réglements de navigation. La tâche de la commission temporaire *européenne* a été accomplie le 2 novembre 1865 par l'achèvement des travaux que d'habiles ingénieurs ont exécutés sous sa direction à l'embouchure du Danube, et qui ont fait de nouveau de ce fleuve une des grandes artères du mouvement commercial et maritime de l'Europe dans la Mer Noire et dans les Principautés de Moldo-Valachie. Il n'en est pas de même de la commission *riveraine,* qui par suite n'est pas encore entrée en fonctions à titre permanent.

1857. Acte de navigation conclu entre les États riverains.

§ 272. Selon l'engagement formulé dans le traité de Paris, les États co-riverains, c'est-à-dire la Turquie, l'Autriche, la Bavière et

(1) De Clercq, t. VII, p. 59; Neumann, t. VI, p. 274; *Savoie,* t. VIII, p. 380.
(2) De Clercq, t. II, p. 472; Martens, *Nouv. recueil,* t. II, p. 434.

le Wurtemberg, se sont concertés et ont dressé le 7 novembre 1857 (1) un acte général de navigation, comprenant quarante-sept articles, qui peuvent se résumer ainsi :

Les États signataires, pour se conformer à l'esprit du réglement du 24 mars 1815 (2) et du traité du 30 mars 1856 (3), proclament l'entière et complète liberté du Danube ; tous les privilèges ou les monopoles concédés à des corporations ou à des particuliers, ainsi que tous les droits ou les péages grevant la coque des navires ou leurs cargaisons, sont abolis ; tous les ports du Danube jouiront des mêmes franchises et des mêmes avantages que ceux acquis aux ports maritimes ; l'accès en sera ouvert aux navires de toutes les nations, qui y seront reçus et traités sur le pied de la plus parfaite égalité ; les réglements sanitaires seront modifiés dans le sens le plus favorable au développement du commerce ; on établira un bon système de pilotage pour franchir les passes les plus rétrécies et les plus dangereuses du fleuve ; enfin la navigation intérieure de port à port est et demeure réservée aux seuls sujets des États co-riverains.

§ 273. Cette dernière disposition, inspirée par les susceptibilités jalouses de l'Autriche, violait l'esprit des traités et méconnaissait les droits des États non riverains ; c'est pourquoi, comme on devait s'y attendre, elle motiva, de la part des grandes puissances maritimes représentées au congrès de Paris, notamment de la part de la France et de l'Angleterre, une protestation énergique, par suite de laquelle l'acte de navigation du 7 novembre 1857 est resté jusqu'à ce jour à l'état de lettre morte *. Discussions suscitées par les riverains.

§ 274. La libre navigation du Mississipi est un fait consommé depuis 1795 ; cependant les débats auxquels elle a donné lieu entre le gouvernement de l'Espagne et celui des États-Unis constituent un des précédents les plus précieux relatifs à la navigation des fleuves. Le Mississipi.

On sait que par la paix de Paris de 1763 (4) l'Espagne et la

(1) Martens-Samwer, t. III, pte. 2, p. 75.

(2) De Clercq, t. II, p. 472 ; Martens, *Nouv. recueil*, t. II, p. 434.

(3) De Clercq, t. VIII, p. 59 ; Neumann, t. VI, p. 274 ; *Savoie*, t. VIII, p. 380.

* Caratheodory, pp. 121-135 ; Wurm, *Vier briefe uber die freie Donauschiffahrt*, s. 17 ; Wheaton, *Hist.*, t. II, p. 188 ; Phillimore, *Com.*, v. I, § 167 ; Halleck, ch. 6, § 31 ; Cussy, *Phases*, t. I, § 57 ; *Geographische element und Welthandel mit besonderer Rücksicht auf die Donau.*

(4) Ch. Calvo, *Recueil*, t. II, p. 363 ; Martens, 1re édit., t. I, p. 33 ; 2e édit., t. I, p. 104 ; Castro, t. III, p. 160 ; Wenck, t. III, p. 329.

France avaient cédé à l'Angleterre, la première la Floride, et la seconde le Canada. Le droit de naviguer sur le Mississipi se trouvait donc appartenir exclusivement à la Grande-Bretagne; mais peu de temps après la France cédait la Louisiane à l'Espagne, qui rentrait également en possession de la Floride en vertu du traité de 1783 (1). Dominant ainsi l'embouchure du Mississipi, la cour de Madrid revendiqua un droit exclusif de navigation sur la partie du fleuve située en dedans de ses possessions.

Discussion entre l'Espagne et les États-Unis.

§ 275. Dans cet intervalle les États-Unis s'étaient constitués en nation indépendante, et l'article VIII du traité de 1783 (2), qui reconnaissait leur séparation de la métropole, établit naturellement que la navigation du Mississipi serait libre et franche pour les citoyens et les sujets respectifs. La Grande-Bretagne et les États-Unis ne pouvaient donc se soumettre à des prétentions comme celles de l'Espagne, qui portaient la plus grave atteinte à leurs droits et à leurs intérêts.

Dans la discussion diplomatique qui s'engagea à ce sujet le gouvernement de Washington soutint le droit des citoyens américains à participer avec l'Espagne à la navigation du Mississipi, en se fondant sur ce que l'Océan étant libre pour tous les hommes, les fleuves doivent l'être pour tous les riverains, et que presque partout on permet aux co-riverains étrangers de naviguer librement sur les fleuves qui ne se trouvent qu'en partie sur leur territoire. Il fit aussi remarquer avec raison que quand les habitants du bas d'un fleuve veulent s'opposer à ce que ceux de la partie haute naviguent dans leurs eaux, ils n'exercent pas un droit, mais commettent contre les faibles un abus de la force que la société condamne; enfin il démontra jusqu'à la dernière évidence que les Espagnols eux-mêmes avaient tout intérêt à se rallier au principe du libre parcours du fleuve, puisque c'était pour eux le seul moyen de se procurer des avantages, desquels l'isolement et l'exclusion devaient forcément les priver.

1795. Traité de San Lorenzo.

§ 276. Le résultat de ce débat fut la conclusion en 1795 du traité de San Lorenzo (3), qui permit aux citoyens américains de

(1) Ch. Calvo, t. IV, p. 296; Martens, 1re édit., t. II, pp. 462, 484; 2e édit., t. III, pp. 519, 541; *State papers*, v. I, p. 424.

(2) Martens, 1re édit., t. II, p. 497; 2e édit., t. III, p. 553; Elliot, v. I, p. 237; *State papers*, v. I, p. 779.

(3) Ch. Calvo, t. IV, p. 113; Martens, 1re édit., t. VI, p. 561; 2e édit., t. VI, p. 143; Elliot, v. I, p. 390; *State papers*, v. VIII, p. 540.

naviguer librement sur le Mississipi, que l'acquisition postérieure de la Louisiane et de la Floride finit par faire entrer tout entier, depuis sa source jusqu'à son embouchure, dans le territoire et le domaine éminent de la république nord-américaine.

Les clauses du traité de 1783 entre l'Angleterre et les États-Unis n'ayant pas été confirmées par le traité que ces deux puissances conclurent à Gand en 1814 (1), la Grande-Bretagne se trouva dégagée de tout intérêt dans la question *.

Le Saint Laurent.

§ 277. La navigation du Saint Laurent et des grands lacs qu'il traverse ou qui y débouchent a suscité entre les États-Unis et leur ancienne métropole un débat analogue à celui qu'avait provoqué la navigation du Mississipi. Tandis que l'Angleterre possédait les rives septentrionales des lacs et du Saint Laurent dans toute leur étendue et les rives méridionales depuis le 45e degré de latitude jusqu'à l'embouchure du fleuve, les États-Unis étaient propriétaires de la rive méridionale jusqu'à l'endroit où les frontières viennent rejoindre le fleuve.

Discussion entre les États-Unis et l'Angleterre.

§ 278. Le gouvernement de Washington, se fondant à la fois sur le droit naturel et sur la nécessité, réclamait le droit de naviguer librement sur le Saint Laurent depuis sa source jusqu'à son embouchure. Il alléguait subsidiairement que les principes consacrés par le congrès de Vienne constituaient le droit commun de toutes les nations en matière de navigation fluviale, et que l'Angleterre, ayant contribué à les faire proclamer, était moralement tenue de les faire respecter comme l'expression légitime de l'opinion publique en Europe. Les États-Unis faisaient encore valoir qu'avant la guerre de l'indépendance, et surtout depuis la lutte soutenue de concert avec la métropole contre la France en 1756, les colonies anglaises avaient, au prix des plus grands efforts et des sacrifices les plus sérieux, conquis le droit de circuler en toute liberté sur le cours entier du Saint Laurent; que d'ailleurs cette liberté de navigation ne pouvait préjudicier en rien aux intérêts de la Grande-Bretagne.

Le gouvernement anglais résista à ces prétentions en soutenant

(1) Herstlet, v. II, p. 378; Elliot, v. I, p. 268; Martens, *Nouv. recueil*, t. II, p. 76.

* Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 4, § 18; Wheaton, *Hist.*, vol. II, pp. 191-195; Kent, *Com.*, vol. I, p. 36; Phillimore, *Com.*, vol. I, § 169; Halleck, ch. 6, § 32; Twiss, *Peace*, § 141; Caratheodory, *Du droit*, pp. 136-138; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 2, § 57; liv. 2, ch. 28, § 3; Waite, *State papers*, v. V, pp. 135-140; Martens, *Recueil*, t. VI, p. 146; Martens, *Rec. man.*, t. I, p. 30; t. II, pp. 105, 282, 309, 311; t. III, pp. 38, 410.

que le libre passage d'une nation sur un territoire étranger avait de tout temps été considéré comme une exception au droit de propriété; que les principes adoptés par le congrès de Vienne, étant le résultat d'une convention mutuelle basée sur les intérêts des États co-riverains d'un fleuve, ne pouvaient servir de fondement à une doctrine de droit naturel; que la prétention du gouvernement de la république nord-américaine de se faire un titre d'un droit créé au profit d'un pays tiers avant qu'elle-même se fût constituée n'était pas soutenable, attendu que ce droit, eût-il existé, avait nécessairement pris fin depuis le traité de 1783, qui avait pour l'avenir reconnu l'indépendance des États-Unis.

A ce raisonnement le gouvernement de Washington répondit qu'en principe, lorsqu'un fleuve sépare ou traverse plusieurs États, les habitants de la partie supérieure ont à son libre parcours un droit qui ne peut être nié ni méconnu par les habitants de la partie inférieure; que le droit naturel, pour être respecté et exercé, a souvent besoin d'être transporté dans le domaine de la pratique par des transactions positives nettement formulées, et qu'à ce titre on doit considérer les principes proclamés à Vienne comme un hommage rendu par l'homme au grand législateur de l'univers, qui dégage ses œuvres des entraves arbitraires dans lesquelles elles sont trop souvent enveloppées. Il est assez remarquable que les publicistes anglais, Phillimore entre autres, ont eux-mêmes blâmé en cette circonstance la conduite de leur gouvernement et avoué que dans l'espèce « *summum jus* était synonyme de *summa injuria.* »

1854. Traité entre l'Angleterre et les États-Unis.

§ 279. Le débat entre les deux gouvernements s'est prolongé pendant un grand nombre d'années et n'a été définitivement vidé que par le traité que l'Angleterre et les États-Unis ont conclu à Washington le 5 juin 1854 (1) : l'article 4 porte que les États-Unis auront droit de naviguer librement sur le Saint Laurent et sur les canaux du Canada, considérés comme moyens de communication entre les grands lacs et l'Océan Atlantique; que pour l'exercice de ce droit les sujets et les citoyens respectifs seront placés sur le pied d'une entière égalité et acquitteront les mêmes taxes ou les mêmes péages; que néanmoins le gouvernement britannique aura la faculté de suspendre ce privilége en notifiant préalablement

(1) Herstlet, v. IX, p. 998; Martens-Samwer, t. III, pte. 1, p. 498.

et en due forme sa détermination au gouvernement des États-Unis*.

Le fleuve de la Plata.

§ 280. Dans l'Amérique du Sud la question des voies fluviales a peut-être une plus grande importance encore. Les États qui occupent cette partie du Nouveau Monde, séparés les uns des autres par de gigantesques montagnes ou de vastes forêts vierges, n'ont presque pas d'autres moyens de communication que les voies fluviales, au nombre desquelles une des plus importantes sans contredit est le Rio de la Plata, qui par ses nombreux affluents arrose une étendue de près de 300,000 lieues carrées.

Traités de 1825 et de 1849 avec l'Angleterre.

Sous l'influence des vues politiques qui dominaient son gouvernement le dictateur Rosas devait être forcément conduit à se prévaloir des traités conclus avec l'Angleterre en 1825 (1) et en 1849 (2) pour faire considérer le Rio de la Plata et ses affluents comme des fleuves fermés aux étrangers et pour revendiquer en faveur de la République Argentine le droit exclusif d'en régler la navigation; mais ces idées exclusives n'étaient partagées ni par les hommes les plus éclairés du pays ni par l'immense majorité de la population; aussi, dès que la chute du dictateur eut ramené le parti libéral au pouvoir, le principe de la libre navigation fluviale triompha dans cette partie de l'Amérique comme dans le reste du nouveau continent, et entra définitivement dans le domaine du droit conventionnel.

1851. Traité entre la République de l'Uruguay et le Brésil.

§ 281. Le premier traité qui soit intervenu pour en réglementer l'application entre États sud-américains est celui que le Brésil et la République Orientale conclurent à Rio de Janeiro le 13 octobre 1851 (3). L'article 24 de ce traité établit que la navigation de l'Uruguay et de ses affluents sera libre pour les parties contractantes, et que les riverains du Rio de la Plata et de ses affluents seront invités à se concerter avec elles pour appliquer le même principe au Parana et au Paraguay.

* Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 4, § 19; Wheaton, *Hist.*, t. II, pp. 195-199; Caratheodory, *Du droit,* pp. 139 et seq.; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 2, § 57, p. 143; liv. 2, ch. 28, § 4; Phillimore, *Com.*, vol. I, § 170; Kent, *Com.*, vol. I, p. 37; Halleck, ch. 6, § 33; Twiss, *Peace,* § 141; Lawrence, *Elem.* by Wheaton, note 114; *U. S. statutes at large*, vol. X, pp. 1089 et seq.; *British State papers*, 1826-1829.

(1) Martens, *Nouv. recueil*, t. VI, p. 670; *State papers*, v. XII, p. 29; Herstlet, v. III, p. 44; Elliot, v. II, p. 237.

(2) Martens-Samwer, t. II, p. 46; Herstlet, v. VIII, p. 105.

(3) *State papers,* v. XI, p. 1145; Lesur, 1851, app., p. 232.

1853. Traité entre la République Argentine, la France, l'Angleterre et les États-Unis, consacrant le principe de la libre navigation des fleuves.

§ 282. Le 10 juillet 1853 (1) le président de la République Argentine signa à San José de Flores avec les représentants de la France, de l'Angleterre et des États-Unis trois traités qui consacraient l'admission des pavillons étrangers sur tous les fleuves navigables.

Ces traités, libellés en termes identiques, portaient que le Parana et le Paraguay, dans la partie qui appartient à la République Argentine, seraient ouverts aux marines étrangères tant à la remonte qu'à la descente; que, pour mieux garantir la liberté des communications, l'île de Martin Garcia, située à l'embouchure de ces deux fleuves, ne pourrait être possédée par aucun État qui ne se serait pas préalablement rallié au principe de la libre navigation; que même en cas de guerre le Parana et l'Uruguay resteraient ouverts aux navires marchands, pourvu qu'ils ne transportassent ni armes, ni munitions, ni approvisionnements de guerre.

1853. Décret du gouvernement de l'Uruguay. — Traité entre la République du Paraguay et la France et l'Angleterre.

§ 283. Par un décret du 10 octobre 1853 la République de l'Uruguay ouvrit ses eaux intérieures au commerce de toutes les nations; et, en vertu d'un traité signé le 4 mars (2) de la même année entre le Paraguay, la France et l'Angleterre, le premier de ces États accorda aux deux autres la libre navigation du fleuve Paraguay jusqu'à l'Assomption.

1857. Traité entre la République Argentine et le Brésil.

§ 284. La République Argentine n'hésita pas à faire disparaître les distinctions qu'elle avait maintenues jusqu'alors. La convention fluviale qu'elle signa le 20 novembre 1857 avec l'empire du Brésil, généralisant les principes posés dans ses traités particuliers avec les puissances européennes, proclama en conséquence que l'Uruguay, le Parana et le Paraguay, depuis leur embouchure dans le Rio de la Plata jusqu'aux ports intérieurs ouverts ou à ouvrir par les États riverains, seraient désormais librement accessibles au commerce et aux marines de toutes les nations; que toutefois cette liberté de navigation, à moins de stipulations conventionnelles expresses en sens contraire, ne s'étendrait ni aux affluents ni à la navigation de cabotage d'un port à l'autre de la même nation; enfin, que les bâtiments de guerre des États riverains jouiraient de la liberté de transit et d'entrée sur tout le parcours des fleuves accessibles à la marine marchande.

Traité entre le Paraguay et les États-Unis.

§ 285. Les avantages acquis aux pavillons anglais et français en 1853 dans toute l'étendue du territoire juridictionnel de la

(1) Herslet, v. IX, p. 191.
(2) De Clercq, t. IV, p. 303; Herstlet, v. IX, p. 601; *Savoie*, t. VIII, p. 31.

république fondée par le docteur Francia et si cruellement éprouvée depuis sous l'administration du président Lopez, ont été étendus par le Paraguay aux États-Unis en vertu d'un traité spécial conclu à l'Assomption le 4 février 1859 (1).

La guerre dont le Paraguay a été le théâtre pendant plusieurs années a malheureusement empêché depuis que le commerce et les marines étrangères ne profitassent des facilités que devait leur procurer la libre navigation du Paraguay et n'en recueillissent les avantages.

§ 286. La Bolivie a également ouvert aux États-Unis, par son traité de 1858, le fleuve de la Plata et ses affluents pour la partie située sur son territoire. Elle a d'ailleurs convié les navires de toutes les nations à fréquenter les ports qu'elle y possède et qu'elle a déclarés ouverts au commerce étranger sans distinction de nationalité, conformément aux bases de réciprocité convenues avec les États-Unis*.

1858. Entre la Bolivie et les États-Unis.

§ 287. Le traité conclu entre le Brésil et le Pérou en 1851 (2) consacre relativement à la navigation du fleuve des Amazones et de ses affluents les principes généraux établis par le congrès de Vienne.

1851. Traité entre le Brésil et le Pérou. Le fleuve des Amazones.

Malgré les termes pourtant si formels de ce traité, le Brésil se crut en droit de refuser une liberté complète de navigation aux États riverains de la partie supérieure du fleuve, fermant ainsi de fait cette grande voie fluviale au commerce de l'Europe ; mais cette conduite souleva de justes réclamations de la part de la France, de l'Angleterre et des États-Unis. Le gouvernement de Washington, dans une note qu'il adressa à celui de Rio de Janeiro, fit ressortir combien le gouvernement brésilien était lui-même intéressé à développer par tous les moyens en son pouvoir les richesses naturelles de son vaste territoire et leur écoulement vers les grands centres de consommation tant en Amérique qu'en Europe ; or rien ne pouvait plus puissamment contribuer à ce résultat que d'abolir les restrictions qui pesaient encore sur la navigation du fleuve des Amazones et gênaient tout particulièrement la marine américaine pour ses échanges avec la Bolivie et le Pérou.

(1) Martens-Samwer, t. IV, pte. 1, p. 249.

* Caratheodory, pp. 142 et seq., 196 et seq.; De Brossard, *Considérations*, liv. 4, chs. 7, 9; *Ann. des Deux Mondes*, 1850-1859; Phillimore, *Com.*, v. I, § 170, p. 186; Lawrence, *Elem.* by Wheaton, note 114; Dana, *Elem.* by Wheaton, note 118, pp. 287, 288; Hansard, *Parl. debates*, v. CXXVII, nº 6, pp. 1073, 1074.

(2) *State papers*, v. XLII, p. 1308.

Le cabinet brésilien, éclairé par ces représentations ainsi que par les débats auxquels la question donna lieu au sein des Chambres et dans la presse périodique, comprit enfin que le principe de la libre navigation des fleuves est essentiellement juste et favorable aux progrès de la civilisation comme aux intérêts économiques du Brésil; il rendit donc un décret qui ouvrit à partir du 1er septembre 1867 aux marines et au commerce de tous les pays les trois fleuves les plus importants de l'empire : les Amazones, le San Francisco et le Tocantin.

Pérou, Équateur, Bolivie.

§ 288. Les trois États de l'Amérique du Sud qu'intéresse directement ou indirectement l'admission du commerce maritime étranger sur tout le cours des Amazones et de ses affluents sont le Pérou, l'Équateur et la Bolivie. La première de ces républiques avait déjà renoncé à toute pensée restrictive, lorsque par son traité du 26 juillet 1851 (1) avec les États-Unis, étendu depuis lors aux autres nations étrangères, elle avait stipulé : 1° une liberté absolue et réciproque de commerce et de navigation dans toute l'étendue des territoires respectifs; 2° le traitement de la nation la plus favorisée pour toute espèce de facilités ou d'avantages commerciaux et maritimes : ce qui impliquait l'extension aux États-Unis de l'arrangement fluvial conclu la même année avec le Brésil.

L'Équateur a marché sur les traces du Pérou, en décrétant, dès l'année 1853, et à titre général, l'entière liberté de la navigation de tous les fleuves qui arrosent son territoire, y compris les affluents du fleuve des Amazones.

Enfin la Bolivie, dans une des clauses du traité de commerce et de navigation passé en 1858 avec les États-Unis, avait formellement compris la portion de ce grand fleuve située sur son territoire, et stipulé la libre admission du pavillon américain sur ses eaux.

1851. Traité entre le Pérou et le Brésil pour réglementer la navigation du fleuve des Amazones et de ses affluents.

§ 289. Pour mieux préciser les conditions réglementaires de la navigation du fleuve des Amazones et de ses affluents, le Pérou et le Brésil signèrent en octobre 1851 (2) une convention spéciale qui portait que les navires et les bateaux respectifs passant d'un cours d'eau dans l'autre de l'un des deux États ne seraient de part et d'autre assujettis qu'aux droits grevant le pavillon et les produits nationaux.

(1) Martens-Samwer, t. III, pte. 1, p. 120; *State papers*, v. XL, p. 1095.
(2) *State papers*, v. XLII, p. 1308; *Ann. des Deux Mondes*, 1852-1853, p. 934.

Dès que les États-Unis eurent connaissance de ce traité, ils en revendiquèrent le bénéfice pour leur marine, en se fondant sur la stipulation du traitement de la nation la plus favorisée, qui figurait dans le traité particulier qu'ils avaient conclu à Lima le 26 juillet de la même année (1).

Cette interprétation fut repoussée par le Pérou et le Brésil; et les navires des États-Unis, comme du reste ceux de toutes les autres nations, n'ont pu pénétrer dans les Amazones et en remonter le cours qu'à partir de l'époque toute récente où le Brésil en a proclamé l'ouverture à titre général*.

Doctrine fondée sur la pratique et sur le droit des nations. — Fleuves navigables situés sur le territoire d'un État ou lui servant de limite.

§ 290. Après avoir retracé les antécédents historiques de la question de la navigation des fleuves et montré la solution qui lui a été donnée dans la pratique par des arrangements conventionnels, il devient facile de dégager la doctrine générale désormais reconnue et sanctionnée par le droit international; nous allons la résumer en en faisant l'application aux diverses circonstances particulières qui peuvent se présenter.

Lorsqu'un fleuve est situé tout entier sur le territoire d'un seul État, il est considéré comme se trouvant sous la souveraineté exclusive de ce même État, qui alors a seul autorité et pouvoir pour en réglementer la navigation. Quand, au contraire, il sert de limite à un ou à plusieurs États, il constitue pour ceux-ci une propriété commune, à moins que par première occupation, achat, cession ou autre titre valide et légitime, l'un de ces États n'en ait acquis le domaine exclusif et privilégié. Enfin, lorsqu'un fleuve non seulement traverse plusieurs États, mais encore sert à marquer entre eux la frontière politique ou de souveraineté, la ligne de partage qui indique la limite de juridiction est supposée fictivement passer par la partie la plus profonde du courant des eaux connue sous le nom de *thalweg*. La hauteur ou la déclivité des rives n'est jamais prise en considération; et même, si par sa situation topographique la limite de démarcation ne permettait pas à l'un des riverains d'utiliser pour la navigation la portion du fleuve qui lui est réservée, il est de principe que le *thalweg* doit être pratiquement reporté et fixé à une distance égale des deux bords. C'est

(1) Martens-Samwer, t. III, pte. 1, p. 120; *State papers*, v. XL, p. 1095.

* Caratheodory, pp. 149-151; *Ann. des Deux Mondes*, 1853-1855; Lawrence, *Elem.* by Wheaton, note 114; Dana, *Elem.* by Wheaton, note 118, p. 288; Pereira Pinto, *Apontamentos*, t. III, pp. 364 et seq.; Martens, *Recueil manuel*, t. IV, p 640.

cette dernière règle que la France et le grand-duché de Bade ont consacrée dans leur traité de limites du 5 avril 1840*.

Fleuves navigables qui traversent le territoire de plusieurs États.

§ 291. Il peut arriver qu'un fleuve navigable traverse le territoire de plusieurs États, ou que, formant la frontière politique de l'un, il traverse le territoire de l'autre avant de déboucher dans la mer. Dans ce cas il est généralement admis que le droit de naviguer et de commercer est commun à tous les riverains, sauf entente amiable entre eux, par voie de stipulations conventionnelles, pour l'exercice de ce même droit, qui peut suivant les circonstances affecter la sécurité du pays en possession des deux rives de l'embouchure**.

Droits accessoires à la navigation des fleuves.

§ 292. La législation romaine avait déjà consacré le principe que le droit de naviguer implique celui d'amarrer et d'attacher les navires à la rive du fleuve ou des îles qu'il entoure; celui de charger ou décharger des marchandises; en un mot, tous les droits accessoires ou connexes à la navigation. La même règle est entrée dans le droit international moderne, lequel a soumis généralement aux mêmes principes l'exercice de ces droits, le tout au gré des convenances des États intéressés***.

Principe sur lequel se fonde le droit de la libre navigation des fleuves.

§ 293. Nous avons déjà fait remarquer plus haut que le droit souverain des États sur les fleuves navigables placés sous leur domination se concilie parfaitement avec le droit acquis aux autres nations de se servir de ces grands et puissants moyens de com-

* Vattel, *Le droit*, liv. 1, ch. 22, §§ 266, 268; Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 4, § 11; Phillimore, *Com.*, vol. I, § 156; Twiss, *Peace*, §§ 142-145; Martens, *Précis*, § 39; Heffter, §§ 66, 69, 73, 77; Klüber, *Droit*, §§ 129, 133; Gunther, *Volk.*, t. II, p. 25; Bello, pte. 1, cap. 3, §§ 1, 2; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 2, § 57; Rayneval, *Inst.*, liv. 2, ch. 11; Wolff, *Jus gent.*, §§ 106-109; Puffendorf, *De jure*, lib. 4, cap. 7, § 2; Stypmannus, *Jus marit.*, cap. 5, n° 476-552; Gundling, *Jus nat.*, p. 248; Polson, sect. 5, p. 30; Wildman, v. I, p. 76; Halleck, ch. 6, § 32; Bowyer, ch. 28; Pinheiro Ferreira, *Vattel*, §§ 266-278; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 136 et seq.; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, pp. 560 et seq.

** Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 4, § 12; Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 2, §§ 12-14; ch. 3, § 7; Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 9, §§ 126-130; ch. 10, §§ 132-134; Puffendorf, *De jure*, lib. 3, cap. 3, §§ 3-6; Phillimore, *Com.*, vol. I, §§ 155, 156; Twiss, *Peace*, §§ 140 et seq.; Martens, *Précis*, § 39; Caratheodory, *Du droit*, pp. 35 et seq.; Wildman. v. I, p. 76; Halleck, ch. 6, § 26; Polson, sect. 5; Heffter, § 77; Ortolan, *Dom.*, § 144; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 2, § 57; Riquelme, lib. 1, tit. 1, cap. 4; Bello, pte. 1, cap. 3; Bowyer, ch. 28; Jacobsen, *Seerecht*, p. 583; Pradier-Fodéré, *Grotius*, t. I, pp. 417, 418, 437; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. II, pp. 116 et seq.

*** Justinien, *Inst.*, lib. 2, tit. 1, §§ 1-5; Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 4, § 13; Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 2, § 15; Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 9, § 129; Puffendorf, *De jure*, lib. 5, cap. 3, § 8; Caratheodory, *Du droit*, p. 59; Phillimore, *Com.*, vol. I, §§ 157-161; Bowyer, ch. 28; Halleck, ch. 6, § 27; Polson, sect. 5, p. 31.

munication; nous ajouterons, en terminant, que cette faculté de libre transit ou de *passage innocent* assuré aux navires d'un État sur les fleuves appartenant à un autre ne constitue qu'un droit *imparfait,* dont l'étendue et la réglementation rentrent essentiellement dans le domaine des stipulations conventionnelles*.

Changements dans le cours des fleuves.

§ 294. La plupart des grands fleuves, surtout au moment de la crue périodique de leurs eaux, subissent des changements dans la profondeur de leur chenal navigable et dans la forme de leurs rives; comme ils entraînent dans la rapidité de leurs cours des détritus végétaux, des terres et des vases, on voit leur fond s'exhausser sur certains points, s'abaisser sur d'autres; tantôt ils engloutissent des îles ou en font surgir de nouvelles à leur surface; tantôt ils abandonnent leur ancien lit pour se frayer un passage au milieu des terres, ou bien encore ils transportent subitement une portion de leur rive d'un bord à l'autre. Tous ces changements peuvent porter des atteintes plus ou moins sérieuses à la domanialité fluviale et soulever de délicates questions de propriété entre les riverains.

Pour résoudre ces questions on se guide, en général, dans la pratique, d'après les principes du droit romain, qui se retrouvent dans la législation civile de la plupart des États européens, et l'on considère par suite les transformations ou les altérations que le régime naturel des eaux amène dans la configuration des terres comme un moyen légitime d'acquérir le domaine et la possession. Nous devons toutefois placer ici deux observations fort importantes : c'est, en premier lieu, qu'en cette matière l'atteinte portée à la propriété privée n'entraîne pas toujours une restriction correspondante dans l'étendue du domaine souverain; ainsi, par exemple, lorsqu'un fleuve s'est ouvert un nouveau lit à travers les terres, ou lorsqu'un lac s'est frayé de nouveaux déversoirs pour se diviser en plusieurs branches, la frontière politique des États coriverains n'en reste pas moins naturellement fixée au point où elle était précédemment établie; en second lieu, le titre d'appropriation dont nous venons de parler ne doit s'entendre que de chan-

* Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 4, §§ 12-15; Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 3, §§ 7-12; Puffendorf, *De jure*, lib. 3, cap. 3, §§ 5 et seq.; Phillimore, *Com.*, vol. I, §§ 155-169; Heffter, § 77; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 2, § 57; Caratheodory, *Du droit*, pp. 18 et seq.; Riquelme, lib. 1, tit. 1, cap. 4; Twiss, *Peace*, ch. 8; Bowyer, ch. 28; Wildman, vol. I, p. 76; Halleck, ch. 6, § 28; Kent, *Com.*, vol. I, pp. 36, 37; Polson, sect. 5.

gements subits, amenés brusquement par une sorte de révolution de la nature; s'il s'agissait d'un de ces effets lents et graduels de l'érosion des eaux qui ont besoin de l'action du temps pour devenir sensibles à la vue et se traduire en accroissement ou en diminution réelle de territoire, il est clair que chaque État les subit ou en profite comme une conséquence forcée du droit de propriété *.

Limites du territoire.

§ 295. Chaque État a le droit de souveraineté jusqu'à sa frontière et le devoir de ne pas empiéter sur le territoire voisin. Il importe donc aux États limitrophes de déterminer clairement les limites qui les séparent.

On distingue les limites internationales ou frontières d'un territoire ou d'un État en limites *naturelles* et en limites *artificielles*.

Ces dernières consistent, en général, dans des lignes purement conventionnelles, qu'on indique par des signes extérieurs placés à certaines distances, et qui sont ordinairement sur terre des bornes, des poteaux, des barrières, des fossés, des monceaux de terre, des murs, des édifices, des routes, des arbres ou des rochers marqués; sur mer des phares. des bouées flottantes arrêtées par des ancres, etc. Ces frontières reposent tantôt sur une possession non contestée depuis longtemps, tantôt sur des traités formels.

Les limites naturelles sont la mer, les lacs, les fleuves ou les rivières, les montagnes, les terrains incultes ou inoccupés.

Lorsqu'un fleuve ou une rivière coule entre deux États, si l'un des États riverains n'a pas un droit consacré à la propriété exclusive du cours d'eau tout entier, il est admis que la frontière passe

* Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 3, §§ 16, 17; Vattel, *Le droit*, liv. 1, ch. 22, §§ 268-277; Puffendorf, *De jure*, lib. 4, cap. 5, § 8; cap. 7, § 11; Wolff, *Jus gent.*, §§ 108, 109; Massé, *Droit comm*, t. I, § 112; Heffter, § 69: Martens, *Précis*, §§ 39, 45; Klüber, *Droit*, § 134; Twiss, *Peace*, §§ 146, 147; Caratheodory, *Du droit*, pp. 62 et seq.; Ortolan, *Dom.*, §§ 78-93; Justinien, *Inst.*, lib. 2, tit. 1, §§ 20-22; Heineccius, *Recitationes*, lib. 2, tit. 1, §§ 256-369; Gunther, *Volk.*, t. II, pp. 55, 57-64; Rayneval, *Inst.*, liv. 2, ch. 11, §§ 2 et seq.; Pothier, *Œuvres*, t. X, pp. 87 et seq.; Riquelme, t. I, lib. 1, tit. 1, cap 4, p. 83; Bello, pte. 1, cap. 3, § 2; Bowyer, ch. 28, p. 367; Wildman, p. 76; Cushing, *Opinions*, vol. V, pp. 264, 412; Halleck, ch. 6, §§ 24, 25; Proudhon et Dumay, *Dom. public*, t. IV, ch. 56, sect. 7; Garden, *Traité*, t. I, p. 390; Chardon, *Droit d'alluvion*; Decamps, *Manuel des prop. riv.*; Voet, *Ad Pand.*, lib. 41, tit 1, § 14; Pestel, *Commentaria*, § 268; Giraud, *Droit de prop.*, t. I, p. 109; Demangeat, *Cours élém. de droit rom.*, t. I, pp. 451, 452; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, p. 153; Pradier-Fodéré, *Grotius*, t. I, p. 459; Pando, *Derecho int.*, p. 99; Almeida, *Derecho pub.*, t. I, p. 199; Alvarez, *Inst.*, lib. 2, tit. 1, § 6; Gomez, *Elementos*, lib. 2, tit. 4, § 3; Asso, *Inst.*, p. 101.

par le milieu du lit du fleuve ou de la rivière, y compris les îles que traverse la ligne du milieu. Le *thalweg* (chemin d'aval), ligne idéale tirée sur le cours d'eau à égale distance des deux rives, est regardé comme le milieu.

Les frontières marquées par des cours d'eau sont sujettes à varier, lorsque le lit ou le thalweg du cours d'eau vient à changer. Mais lorsque le fleuve ou la rivière abandonne totalement son lit pour suivre une nouvelle direction, l'ancien lit continue de servir de ligne de démarcation, de sorte qu'il n'en résulte ni extension ni diminution du territoire respectif des riverains.

De quelque manière que soit possédé un cours d'eau navigable, la navigation y doit être libre pour les riverains. Chacun d'eux a le droit d'élever sur sa rive des ouvrages de défense, mais non de construire aucun établissement industriel, de procéder à aucuns travaux hydrauliques qui puissent rejeter le courant du côté opposé ou amener une altération du thalweg.

Les mêmes règles sont applicables aux lacs. Le milieu d'un lac sert également de ligne de démarcation entre deux États riverains, à moins qu'une autre limite n'ait été consacrée par l'usage ou par les traités. Les habitants des deux rives ont le droit de libre navigation. Le fleuve ou la rivière qui sort d'un lac ne peut être entravé à son issue par le propriétaire du territoire sur lequel finit le lac.

Lorsque deux États sont séparés par une chaîne de montagnes, on prend pour limite la plus haute arête et la ligne de partage des eaux.

Nous avons déjà traité la question des frontières maritimes, c'est-à-dire de la mer formant la limite d'un État. Nous nous bornerons ici à dire en résumé que sur mer on peut tracer des frontières imaginaires d'après les degrés de longitude et de latitude, ou mesurer les distances soit par des lieues maritimes à partir d'une certaine île ou d'une certaine côte, soit par des portées de canon.

La délimitation des frontières des États repose sur les mêmes bases et sur les mêmes titres que la propriété du territoire national; souvent aussi elle est déterminée par des traités spéciaux, auxquels sont généralement annexées des cartes géographiques frontières *.

* Klüber, p. 187; Bluntschli, p. 181; Heffter, p. 136; Martens, p. 132; M. Block, t. I, p. 1069; Funck Brentano et Sorel, *Précis*, pp. 17-20.

LIVRE V

ÉGALITÉ DES ÉTATS

Droit d'égalité.

§ 296. L'égalité des États souverains est un principe du droit public généralement reconnu. Elle a pour double conséquence d'attribuer à tous les États les mêmes droits et de leur imposer mutuellement les mêmes devoirs. L'étendue relative des territoires ne saurait justifier sous ce rapport la moindre différence, la moindre distinction entre les nations considérées comme personnalités morales, et, au point de vue du droit international aussi bien qu'à celui de l'équité, ce qui est licite ou injuste pour un État l'est également pour tous les autres. « On ne doit pas, disait M. Sumner au Sénat des États-Unis le 23 mars 1871, faire à un peuple petit et faible ce qu'on ne ferait pas à un peuple grand et puissant, ou ce que nous ne souffririons pas, si cela était fait contre nous-mêmes. »

Chaque nation, suivant Vattel, puise dans l'égalité l'indépendance et la liberté qui lui appartiennent en propre, le droit de ne suivre que les inspirations de sa conscience pour l'accomplissement de ses devoirs; elle se trouve ainsi placée, au moins extérieurement, sur la même ligne que les autres pour la gestion et l'administration de ses intérêts, de sorte que la justice intrinsèque de ses actes échappe à tout contrôle, à tout jugement de la part des étrangers, attendu que tous les membres de la société humaine jouissent absolument de la même somme de droits.

C'est de cette égalité de droits que dérivent les règles de ce que Wolff appelait le droit des gens volontaire, droit dont

toutes les nations sont moralement tenues de respecter l'exercice*.

Titres et dignités.

§ 297. Les États souverains étant absolument égaux, chacun d'eux peut, dans les limites de sa sphère d'action, s'attribuer le titre ou la dignité qui lui convient, et même exiger de ses sujets toutes les marques d'honneur qui correspondent au titre qu'il a adopté. Cette faculté ne va cependant pas jusqu'à obliger les autres à reconnaître ce nouveau titre ou cette nouvelle dignité, parce que ce n'est pas là une question de droit strict. L'histoire montre que lorsqu'un souverain s'attribue un titre ou une dignité d'un ordre supérieur à ceux qui le distinguaient précédemment, il est très-rare que les autres États ne refusent pas la reconnaissance immédiate du changement destiné à détruire ou à modifier l'usage consacré. Ainsi, par exemple, lorsque le Saint Empire romain existait, que l'empereur d'Allemagne se faisait couronner à Rome et appeler César, les princes allemands, qui étaient ses feudataires, reconnaissaient sa suzeraineté, quel que fût son titre; mais les grands rois, tels que ceux d'Angleterre, de France et d'Espagne, ne l'ont jamais reconnue. Le titre de roi de Prusse que l'électeur Frédéric Ier assuma en 1701 ne fut reconnu par le Pape qu'en 1786, et par les chevaliers de l'ordre teutonique qu'en 1792. Le titre d'empereur de toutes les Russies que se donna le czar Pierre le Grand en 1701 ne fut reconnu par la France qu'en 1745, par l'Espagne en 1759, et par la Pologne en 1764**.

Le 18 janvier 1871 une proclamation royale, lue à la Chambre haute et à la Chambre basse de la diète de Prusse, annonça que, sur l'invitation unanime des princes et des villes libres d'Allemagne de restaurer et de reprendre, avec le rétablissement de l'Empire

* Vattel, *Le droit,* prélim., §§ 18, 19, 21; liv. 2, § 36; Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch 1, § 1; Martens, *Précis*, § 125; Heffter, § 27; Phillimore, *Com.*, vol. I, § 147; Twiss, *Peace,* § 12; Klüber, *Droit*, §§ 36, 89; Garden, *Traité*, t. I, pp. 353 et seq.; Wolff, *Jus,* § 16; Bluntschli, §§ 2, 81; Ward, vol. II, pp. 365 et seq.; Polson, sect. 5, pp. 25 et seq.; Bowyer, *Com.*, ch. 23, pp. 247 et seq.; Wildman, vol. I, p. 48; Halleck, ch. 5, §§ 1, 2; Ortolan, *Règles*, t. I, liv. 1, ch. 3, pp. 51 et seq.; Fiore, t. I, pp. 276, 277; Bello, pte. 1, cap. 1, § 2; Kent, *Com.*, vol. I, p. 20; Rayneval, *Inst.*, liv. 1, ch. 6; Pinheiro Ferreira, *Vattel*, prélim., § 18; Pradier-Fodéré, *Vattel,* prélim., t. I, p. 100; t. II, pp. 2-4.

** Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 3, § 6; Vattel, *Le droit,* liv. 2, ch. 3, §§ 41-43; Bello, pte. 1, cap. 8, § 1; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 30; Martens, *Précis*, § 128; Heffter, § 53; Polson, sect. 5, pp. 26, 27; Klüber, *Droit,* § 107; Bluntschli, § 84; Ward, vol. II, ch. 16; Halleck, ch. 5, § 3; Rayneval, *Inst.*, liv. 2, ch. 15; Pradier-Fodéré, *Vattel,* t. II, pp. 9-12; Lawrence, *Elem.* by Wheaton, note 97; Flassan, *Hist.*, t. VI, pp. 228-364; Martens, *Recueil,* t. I, pp. 133 et seq.

d'Allemagne, la dignité d'empereur laissée vacante depuis soixante ans, et après l'introduction dans la constitution de la Confédération allemande des dispositions nécessaires, le roi de Prusse regardait comme son devoir envers la patrie entière de se rendre à l'invitation collective des princes et des villes libres d'Allemagne et d'accepter la dignité d'empereur pour lui et ses successeurs.

En 1876 M. Disraeli demanda à la Chambre des communes d'adopter un projet de loi ayant pour objet de mettre Sa Majesté la reine Victoria, au moyen d'une proclamation, à même de faire à sa qualité et à ses titres l'addition qui convenait à l'occasion. Il exposait qu'à l'époque de l'union avec l'Irlande, dans l'acte d'union même il y avait une disposition mettant le souverain, lorsque l'acte fut passé, à même d'annoncer, par une proclamation revêtue du grand sceau, la qualification et les titres qu'il voulait prendre; que Georges III publia une proclamation en conséquence et adopta la qualité de roi du Royaume Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et de ses dépendances; qu'une telle manière d'agir donnerait grande satisfaction aux princes et aux nations de l'Inde, et démontrerait d'une façon incontestable que la Chambre regarde l'Inde comme une des possessions les plus précieuses de la couronne et qu'elle est fière de voir ce pays faire partie de l'empire de Sa Majesté et être gouverné par son trône impérial. Après de longs débats à ce sujet, M. Disraeli prit l'engagement que « dans aucune circonstance Sa Majesté, de l'avis de ses ministres, ne prendrait le titre d'impératrice en Angleterre, que les princes du sang royal ne seraient point désignés comme princes impériaux ou ne porteraient aucun titre indiquant une parenté impériale.

Le 27 avril 1876 la loi 39 Victoria, c. 10, fut passée sous le titre de : « Acte pour mettre Sa Très-Gracieuse Majesté à même de faire une addition à la qualité et aux titres royaux appartenant à la couronne impériale du Royaume Uni et de ses dépendances. »

Le lendemain paraissait une proclamation royale qui, après avoir reproduit la teneur de l'acte susmentionné, disait : « Nous, de l'avis de notre conseil privé, décidons et déclarons qu'à l'avenir, autant qu'il conviendra en toute occasion et dans tous les documents où il est fait usage de notre qualité ou de nos titres, excepté toutes les chartes, commissions, lettres patentes, ordres, mandats, décrets et autres documents analogues n'ayant pas une portée dépassant le Royaume Uni, l'addition suivante sera faite en ces mots : *Indiæ Imperatrix*, « Impératrice de l'Inde. » La

proclamation porte ensuite que toutes les monnaies ayant ou devant avoir cours dans le Royaume Uni seront, malgré cette addition, légales, et qu'il en sera de même pour les dépendances.

Aucune puissance n'a fait d'objection aux nouveaux titres que se sont donnés le roi de Prusse et la reine d'Angleterre, et n'ont hésité à les reconnaître dans leurs relations avec ces souverains.

Titres consacrés par l'usage.

§ 298. Les titres consacrés par l'usage et par les pratiques internationales pour désigner le chef de l'Église romaine sont ceux de *Votre Sainteté, Très-Saint Père*, auxquels ont été ajoutés celui de *Souverain Pontife* à partir du IIIe siècle, et celui de Pape depuis le Ve siècle.

Le titre de Majesté, qui appartenait jadis exclusivement à l'empereur d'Allemagne, a été étendu à tous les rois à dater du XVe siècle seulement; encore n'a-t-il été universellement consacré en leur faveur que trois cents ans plus tard.

Les sultans de Constantinople, longtemps désignés par le seul titre de *Hautesse*, ont de nos jours pris la double qualification d'Empereur et de Majesté.

Les ducs et les princes portent le titre d'*Altesses Sérénissimes;* les ducs d'Allemagne sont désignés généralement sous le titre unique de *Hautesse*, à moins que leurs relations de parenté avec d'autres familles souveraines ou des stipulations conventionnelles ne leur aient attribué une qualification royale.

Les États fédéraux et les républiques n'ont aucun titre constant ni bien défini. L'ancienne Confédération Germanique, comme les anciennes républiques de Pologne, de Venise et de Gênes, recevait dans ses relations diplomatiques le titre de Sérénissime. Quant aux républiques américaines, elles ne se distinguent entre elles que par des qualifications purement géographiques.

Faisons encore remarquer ici que certains monarques européens ajoutent à leurs titres des appellations religieuses qui se rattachent aux relations que leurs ancêtres ont entretenues avec les chefs de l'Église catholique. C'est ainsi que les souverains d'Angleterre s'appellent *Défenseurs de la foi;* ceux d'Autriche, en tant que rois de Hongrie, *Majesté Apostolique;* ceux d'Espagne (depuis 1496), *Rois Catholiques;* ceux de Portugal, *Rois Très-Fidèles;* les anciens rois de Pologne se faisaient appeler *Rois Orthodoxes*, et ceux de France *Majesté Très-Chrétienne*.

Le Pape se désigne quelquefois lui-même par le titre de *Serviteur des serviteurs de Dieu* *.

Les traités et l'usage peuvent modifier l'égalité des États.

§ 299. Le caractère absolu du principe d'égalité des États peut être modifié soit par un contrat formel et spécial, soit par des clauses conventionnelles de traité, soit par un consentement tacite fondé sur l'usage. L'admission de l'égalité des États n'entraîne pas rigoureusement la conséquence que tous aient le même rang et la faculté de s'arroger à volonté un titre élevé. La faiblesse manifeste de quelques États, l'ambition et les forces de quelques autres ont engendré des différences très-marquées dans le rang et la dignité des divers États. Assurément chaque État a le droit de prendre un titre correspondant à son importance et à la position que lui donne sa puissance. En tout cas, pour avoir des effets complets, le rang et le titre d'un État doivent être sanctionnés par leur reconnaissance par les autres États. C'est ainsi que l'inégalité politique des États, jointe aux traditions, a consacré dans le système européen le droit de préséance**.

Questions de préséance.

§ 300. Les questions de préséance entre les États ont eu à d'autres époques une très-grande importance et soulevé plus d'un grave conflit. Si au point de vue historique ces questions n'ont rien perdu de leur valeur, il faut bien reconnaître que les développements de la civilisation, la perte du prestige qui s'attachait autrefois au principe monarchique, enfin les progrès du droit des gens ont considérablement diminué la portée de ces rivalités personnelles et de ces vaines prétentions, auxquelles de nos jours il ne serait plus permis de sacrifier les intérêts supérieurs de l'humanité. Toutefois, même dans l'état actuel des choses, l'étude de ces questions et des modifications que les traités ou les usages ont introduites dans le principe de l'égalité des États souverains ne mérite pas de fixer l'attention.

Les compétitions de préséance surgissent naturellement toutes

* Heffter, § 53; Klüber, *Droit*, §§ 108-111; Réal, t. V, ch. 4, sect. 1, pp. 709 et seq.; Rousset, *Cérémonial*, t. II, pp. 818; Wicquefort, p. 247; Moser, *Versuch*, t. I, pp. 238, 241, 242; Richter, *Lehrbruch*, § 110; Klüber, *Oeffentliches*, t. I, p. 144; Becmann, t. I, §§ 2, 3.

** Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 3, § 1; Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 3, § 37; Klüber, *Droit*, § 92; Martens, *Précis*, §§ 125, 126; Heffter, § 28; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 40; Bello, pte. 1, cap. 8, § 2; Réal, t. V, ch. 4, sect. 4, § 4; Rousset, *Cérémonial diplomatique;* Pinheiro Ferreira, *Vattel*, § 37, p. 271; Gunther, *Volkerr.*, t. I, § 18; Halleck, ch. 5, § 4; Pradier-Fodéré, *Précis*, pp. 112 et seq.; Leti, *Ceremoniale;* Ortolan, *Règles*, t. I, liv. 1, ch. 3, pp. 51, 52; Bluntschli, *Le droit intern.*, liv. 2, § 81 à § 94.

les fois que l'on voit en présence, dans des congrès ou des commissions internationales, les représentants de plusieurs États différents. Dans la courte période de 1814 à 1821 cinq grandes assises diplomatiques ou souveraines, les congrès de Vienne, d'Aix-la-Chapelle, de Troppau, de Vérone et de Laybach ont fourni l'occasion de les résoudre. Les débats qu'elles ont soulevés, ainsi que les détails de pure étiquette, ont du reste toujours été réglés au moment même de l'ouverture de ces congrès et non pendant le cours de leurs travaux.

La gravité des conflits de préséance qui se sont produits au XVI[e] et au XVII[e] siècle devait forcément amener l'adoption de certaines règles conventionnelles rendues obligatoires pour tous les États qui les avaient établies ou acceptées, mais que l'on ne craignit pas, autant que les circonstances le permettaient, d'imposer également aux puissances secondaires, dont le concours et l'assentiment préalable n'avaient pas été réclamés. C'est ainsi que l'on prévint le retour de démêlés de préséance aussi alarmants que celui qui surgit à Londres entre l'ambassadeur de Louis XIV et son collègue d'Espagne, ou aussi ridicules que celui de ces deux ambassadeurs qui, se rencontrant sur le pont de Prague, y restèrent une journée entière pour être mutuellement dispensés de se céder le pas*.

Préséance du gouvernement du Pape à l'égard des gouvernements catholiques.

§ 301. D'après les principes arrêtés et convenus depuis le congrès de Vienne, le Pape, comme chef de l'Église catholique, jouit de la préséance dans ses rapports avec les autres monarques et princes des États catholiques. Naturellement la Russie et les États protestants, qui ne voient dans le Pape que l'évêque de Rome, ne reconnaissent pas cette préséance. Quoique le Pape soit aujourd'hui dépossédé de son territoire, il a été déclaré expressément par le gouvernement italien, aux termes du décret royal du 9 ocbre 1870, qu'il conservera les honneurs d'un souverain et toutes

* Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 3, § 3; Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch 3, § 40; Phillimore, *Com.*, vol. II, §§ 39, 101, 102; Garden, *Traité*, t. I, pp. 363 et seq.; Martens, *Précis*, §§ 130, 131; Klüber, *Droit*, §§ 92 et seq.; Heffter, §§ 28, 53; Bello, pte. 1, cap. 8, § 3; Réal, t. V, ch. 4, sect. 4; Martens, *Guide*, § 39; Rousset, *Mémoire sur le rang*, t. I, ch. 1; Bluntschli, §§ 90, 91; Fiore, t. I, pp. 277 et seq.; Halleck, ch. 5, §§ 6, 7; Bynkershoek, *Quæst.*, lib. 2, ch. 9; Gunther, *Völ.*, t. I, p. 219; Wicquefort, liv. 1, § 24; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 346-348; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. II, pp. 7, 8; Cussy, *Précis des événements;* Ward, vol. II, ch. 16; Bielfeld, *Inst.*, t. II, p. 234; Villefort, *Privilèges dip.;* Klüber, *Acten*, t. VI, pp. 93, 204; t. VIII, pp. 92, 102, 108, 116 et seq.; Paradisi, *Teatro*, t. I, cap. 4, p. 5.

les autres prérogatives d'un prince régnant, et que sa préséance continuera sans doute d'être reconnue par les souverains catholiques. Des nonces ou ambassadeurs pontificaux continuent d'être, comme par le passé, envoyés auprès des États catholiques et recus par eux *.

Honneurs royaux.

§ 302. En Europe les lois de la courtoisie internationale ont fait accorder à certains États ce qu'on désigne sous le nom d'*honneurs royaux;* tous les empires, tous les royaumes, les États du Pape, les grands duchés allemands et la Confédération Suisse en jouissent encore aujourd'hui. Autrefois les mêmes honneurs appartenaient aussi aux républiques des États-Unis, des Pays-Bas, de Venise et de Gênes, ainsi qu'à l'ancien Empire Germanique.

Parmi les princes qui ont droit à ces honneurs il s'est élevé dans plus d'une occasion des questions de préséance; mais elles ont été résolues par l'usage ou par les traités; ou, si elles ne l'ont pas été, on les a considérées généralement comme étant de très-mince importance **.

Empereurs et rois.

§ 303. Le titre d'Empereur a longtemps été regardé comme supérieur à celui de Roi; aujourd'hui toute différence a cessé à cet égard, et les deux titres obtiennent une considération égale. On peut dire que dans l'état actuel des relations internationales l'importance d'un souverain dépend de la puissance de l'État à la tête duquel il est placé, et non plus du titre qui sert à le désigner ***.

Préséance entre monarques.

§ 304. Pour résoudre les questions de préséance entre les monarques il faut établir une distinction entre ceux qui jouissent des *honneurs royaux* sans avoir été couronnés et ceux qui ont été sacrés. Ces derniers ont naturellement le droit de préséance sur les

* Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 3, § 3; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 43; Martens, *Précis*, § 132; Rousset, *Mémoire sur le rang*, t. I, ch. 1; Bello, pte. 1, cap. 8, § 3; Klüber, *Droit*, § 95; Gunther, *Volker.*, t. I, pp. 221, 222; Halleck, ch. 5, § 5; Garden, *Traité*, t. I, pp. 365, 366; Fiore, t. I, p. 279; Polson, sect. 5, p. 26; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. II, p. 14.

** Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 3, § 2; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 40; Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 3, § 38; Garden, *Traité*, t. I, pp. 355 et seq.; Martens, *Précis*, § 129; Bello, pte. 1, ch. 8, § 3; Klüber, *Droit*, § 91; Heffter, §§ 28, 53; Halleck, ch. 5, § 8; Martens, *Guide*, § 64; Polson, sect. 5, pp. 25, 26; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. II, pp. 5, 6.

*** Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 3, § 6; Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 3, § 40; Heffter, § 28; Gunther, *Volker.*, t. I, pp 210, 212; Martens, *Précis*, §§ 127, 132; Klüber, *Droit*, §§ 95, 108; Phillimore, *Com.*, vol. 2, § 23; Garden, *Traité*, t. I, pp. 308 et seq.; Bello, pte. 1, cap. 3, § 3; Halleck, ch. 5, § 9; Ward, vol. II, pp. 386 et seq.; Fiore, t. I, pp. 279, 281; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. II, pp. 7, 8; Bodin, liv. 1, ch. 9, p. m. 139.

miers, de même que ceux qui jouissent des honneurs royaux la préséance sur ceux qui en sont privés. Cette règle est basée le consentement tacite des parties; mais elle ne s'étend pas relations avec les États qui n'admettent pas de semblables ncipes *.

La préséance à l'égard des républiques.

§ 305. Le droit des gens positif n'a pas fixé d'une manière ːcise le rang des républiques dans leurs rapports avec les emes et les royaumes; le congrès de Vienne essaya vainement en 15 (1) de résoudre cette question de principe. Les publicistes ropéens ont généralement attribué aux républiques ayant droit x honneurs royaux une place inférieure à celle des monarques uronnés de la même classe. Les Provinces-Unies, Venise et la iisse reconnaissaient aux empereurs et aux rois régnants un rang périeur au leur et refusaient par contre cette supériorité aux ecteurs et aux princes de l'Empire Germanique.

De nos jours, d'après les principes généraux du droit internaonal, les républiques occupent quant à la préséance le même ıng que les monarchies ou tout autre État souverain. Ce rang, ui a appartenu de fait à la république anglaise du temps de 'romwell et à la république française à la fin du dernier siècle, 'st pleinement reconnu à toutes les républiques américaines **.

Préséance entre les États mi-souverains et dépendants.

§ 306. Les représentants des États monarchiques mi-souverains et dépendants prennent rang à la suite des représentants des États souverains et indépendants, bien que logiquement leur place soit à côté des représentants du pays dont ils reçoivent la protection ou dont ils reconnaissent la suzeraineté.

Les États mi-souverains ou dépendants peuvent dans certains cas exceptionnels jouir de la préséance sur ceux qui sont complètement souverains. C'est ce qui eut lieu notamment à l'égard des électeurs de l'ancien Empire Germanique, auxquels la constitution

* Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 3, § 3; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 41; Rousset, *Mémoire sur le rang*, t. I, ch. 1; Klüber, *Droit*, § 98; Heffter, § 53; Garden, *Traité*, t. I, p. 355; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 346-348; Halleck, ch. 5, § 10; Bielfeld, *Inst.*, t. II, p. 234; Polson, sect. 5; Fiore, t. I, pp. 278 et seq.

(1) Martens, *Nouv. suppl.*, t. I, p. 385.

** Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 3, § 3; Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 3, §§ 38, 39; Phillimore, *Com.*, v. II, § 41; Bello, pte. 1, cap. 8, § 3; Martens, *Précis*, §§ 133, 135; Garden, *Traité*, t. I, p. 367; Klüber, *Droit*, § 99; Gunther, *Volker.*, t. I, pp. 207, 248, 256; Bluntschli, § 88; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, p. 352; Pinheiro Ferreira, *Martens*, § 38, p. 273; Halleck, ch. 5, §§ 12, 13; Polson, sect. 5; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. II, pp. 5, 6; Klüber, *Acten*, t. VIII, pp. 98-116; Schoell, *Hist.*, t. I, p. 610.

accordait la préséance sur les princes qui n'avaient pas droit aux honneurs royaux.

Le caractère d'État souverain ne confère donc pas nécessairement et *de plano* le droit de préséance sur les États dépendants ou mi-souverains*.

Correspondance des souverains. — Formes.

§ 307. Les formes dont se servent les souverains pour leur correspondance mutuelle varient selon le rang qu'ils s'accordent entre eux et selon l'objet qu'ils traitent. Aucune règle ne détermine dans quels cas ils doivent employer plutôt une forme qu'une autre; cependant on peut ranger les lettres qu'écrivent les souverains en trois catégories : les *lettres de conseil* ou *de chancellerie*, les *lettres de cabinet* et les *lettres autographes*.

Différentes espèces de lettres.

Les souverains d'un rang élevé s'adressent réciproquement aussi bien des lettres de l'une que de l'autre espèce; toutefois dans les cas où le cérémonial est de rigueur ce sont des lettres de conseil ou de chancellerie qu'ils écrivent, sans avoir égard au rang qu'ils s'accordent.

Initiales.

§ 308. Dans la correspondance des souverains entre eux les initiales des pronoms personnels et des pronoms possessifs qui s'appliquent à l'un ou à l'autre sont toujours écrites en lettres majuscules.

Titres.

§ 309. Il est d'usage que les têtes couronnées se donnent réciproquement le titre de *frères* ou de *sœurs* dans leur correspondance entre elles ou avec les princes qui ont droit aux honneurs royaux; les épouses des souverains jouissent des mêmes prérogatives.

Les têtes couronnées peuvent seules exiger qu'on emploie à leur égard le titre de *Sire*.

Un titre spécial caractérise la correspondance entre le Pape et les souverains catholiques, qui donnent au Pape le titre de *Très-Saint Père* ou de *Sainteté* et reçoivent de lui celui de *fils très-aimé* (*carissime in Christo fili, dilectissime fili*); les princes protestants se conforment également à cet usage par déférence.

Lettres de conseil ou de chancellerie.

§ 310. Dans la rédaction des lettres de conseil ou de chancellerie le cérémonial doit être observé en tout point.

Qu'elles soient écrites à des égaux ou à des inférieurs, elles énoncent dans le préambule et en védette tous les titres du souverain qui écrit, en les faisant précéder de la formule « par la

* Wheaton, *Elém.*, pte. 2, ch. 3, § 3; Klüber, *Droit*, § 98; Heffter, § 28; Gunther, *Volker.*, t. I, pp. 214, 253, 255; Moser, *Versuch*, t. I, p. 60; Bluntschli, §§ 72, 93; Halleck, ch. 5, §§ 11; Polson, sect. 5; Horne, sect. 1, § 5.

grâce de Dieu », lorsqu'il s'agit d'un souverain couronné; viennent ensuite, si l'échange de correspondance a lieu entre princes égaux, les titres de celui auquel on écrit, ainsi que le nom de frère ou de sœur, que les rois et les reines, comme nous l'avons déjà dit, s'accordent réciproquement. Les souverains inférieurs se bornent à donner aux rois un titre de parents respectueux; ils ne peuvent non plus écrire des lettres de conseil aux souverains de premier rang qu'en plaçant en tête de la lettre les titres du haut destinataire, et les leurs propres au bas de la lettre, avant ou après leur signature. Quand un souverain d'un rang supérieur leur écrit, il ne fait pas suivre l'énonciation de ses titres de ceux du prince auquel sa lettre est adressée.

Dans le corps de la lettre le souverain qui écrit parle de lui-même à la première personne du pluriel, *Nous*, en donnant au destinataire le titre de sa dignité (Votre Majesté, Votre Altesse, etc.), ou en se servant simplement du mot *Vous*, suivant le rang et suivant les rapports d'amitié qui existent entre eux.

La lettre se termine par une formule de salut; voici la plus généralement usitée : *Sur ce, Nous prions Dieu qu'il Vous ait en sa sainte garde.* »

Au bas de la lettre, à gauche, on indique le lieu de la résidence, la date et l'année du règne du souverain; et à droite, plus haut ou plus bas, se place la signature du souverain.

Les lettres de conseil ou de chancellerie sont ordinairement contresignées par le secrétaire d'État chargé de la direction du département des affaires étrangères. Elles sont expédiées par les chancelleries d'État, sur grand format, sous couvert, et scellées du grand sceau de l'État.

§ 311. La lettre de cabinet paraît être la forme employée de préférence pour la correspondance des souverains. Elle exige un cérémonial moins rigoureux que la lettre de chancellerie : le style en est plus familier entre égaux, moins solennel à l'égard des inférieurs. La suscription en est toute simple (*Monsieur mon frère, Madame ma sœur*, ou, lorsqu'on écrit à un supérieur, *Sire*). Le souverain y parle de lui au singulier; quelquefois cependant il se sert aussi du mot *Vous*, surtout quand il s'adresse à un souverain d'un rang moins élevé. Généralement la lettre finit par quelques expressions obligeantes, qui varient selon les relations existant entre les deux souverains. La signature n'est pas contresignée par un secrétaire d'État. Le format de la lettre est moins grand que celui

Lettres de cabinet.

de la lettre de chancellerie; elle s'expédie sous un petit couvert et revêtue seulement du petit sceau de l'État.

Lettres autographes.

§ 312. On appelle lettres autographes celles qui sont écrites de la main du souverain. Ces lettres excluent tout cérémonial quant aux titres et aux formules d'usage; le style en est plus familier que celui des lettres des deux autres catégories, sans pourtant que la différence des rangs s'y fasse moins sentir. En général les lettres autographes sont à l'égard des supérieurs une marque de respect, entre égaux une marque d'amitié, et envers les inférieurs un témoignage particulier d'affection et d'estime.

Notifications ou lettres de faire part.

§ 313. La plupart des souverains ont coutume de se notifier réciproquement les événements importants qui concernent leurs personnes ou leurs familles, tels que l'avènement au trône, les naissances, les décès, les mariages, les victoires remportées. L'usage particulier de chaque cour décide de la forme dans laquelle ces *notifications*, ces *compliments de félicitation* ou de *condoléance* doivent être rédigés : les uns se font par lettres de conseil, les autres par lettres de cabinet; ces lettres sont remises aux souverains par les ministres accrédités auprès d'eux.

La réponse à ces notifications se modèle sur les sentiments qui ont été exprimés dans la lettre de faire part, en adoptant entre égaux les mêmes formes.

Rien en général n'impose aux souverains l'obligation d'employer pour leur correspondance une des formes susindiquées plutôt qu'une autre. Nous ferons seulement observer que les lettres de chancellerie et de cabinet font partie de la correspondance officielle des États, et qu'il est de règle que les premières ne s'emploient qu'entre égaux et à l'égard d'inférieurs, tandis que ceux-ci ne peuvent écrire dans cette forme aux souverains d'un rang plus élevé que sous certaines modifications.

Lettres patentes.

§ 314. Nous ne faisons pas entrer dans la correspondance des souverains la catégorie de lettres dites *lettres patentes ;* ce n'est pas une classe particulière de lettres émanées du souverain, mais bien une classe d'actes ou de documents simplement signés du chef de l'État et portés officiellement à la connaissance du public : c'est sous cette forme que sont publiés, par exemple, les manifestes, les proclamations, les actes de prise de possession, de cession, etc. Les lettres patentes sont scellées du grand sceau de l'État et contresignées par un secrétaire d'État.

Lettres closes.

§ 315. Il y a encore ce que l'on appelle les *lettres closes*, qui

sont également plutôt des actes officiels, mais ne concernant que des objets d'administration intérieure et ne s'adressant qu'à des fonctionnaires ou à des corps constitués *.

§ 316. Il arrive assez souvent que le rang des États soit égal ou ne soit pas nettement déterminé ; dans ce cas on a recours à divers moyens pour éviter les conflits auxquels pourraient donner lieu les prétentions respectives des parties en présence. L'alternat.

Un de ces moyens consiste dans ce qu'on appelle l'*alternat*, en vertu duquel on change, tantôt d'après un ordre régulier, tantôt d'après la voie du sort, le rang et la place des puissances. L'alternat est d'un usage fréquent dans la rédaction des traités, pour lesquels on convient soit de réserver alternativement dans chaque exemplaire la première place à une des puissances signataires, soit de suivre l'ordre alphabétique pour l'intitulé et la signatnre des plénipotentiaires. abstraction faite du rang. C'est d'après cet ordre que l'on a procédé pour les divers actes du congrès de Vienne, dans lesquels les puissances contractantes furent énoncées ainsi qu'il suit : Autriche, Danemark, Espagne, France, Grande-Bretagne, Prusse, Russie et Suède **.

§ 317. Le principe de l'égalité des États, qui s'étend dans ses applications générales aux points que nous venons d'examiner, embrasse naturellement aussi le cérémonial militaire et maritime. Cérémonial militaire et maritime.

Ce cérémonial repose directement sur les égards et le respect mutuels que les nations se doivent les unes aux autres, et qui ne peuvent se manifester que par des signes extérieurs. Sous plusieurs rapports ce cérémonial, considéré en lui-même, peut sembler futile ; mais il perd ce caractère d'insignifiance relative, quand on l'envisage au point de vue de l'idée qu'il représente et des nécessités auxquelles il correspond. Il ne faut pas d'ailleurs oublier que l'inobservation des règles ou des usages consacrés à cet égard a dans plus d'une occasion donné naissance à des diffé-

* Heffter, § 237 ; Martens, *Guide*, t. II, pp. 320 et seq.; Vega, *Guide pratique*, pp. 180 et seq.; Moser, *Versuch*, t. II, pp. 164 et seq.; Lünig, *Theatrum ceremoniale historico-politicum ;* Sneedorf, *Style des cours*, ch 2.

** Wheaton, *Elém.*, pte. 2, ch. 3, § 4; Phillimore, *Com.*, vol. II, §§ 42, 43; Martens, *Précis*, § 138 ; Rousset, *Mémoire sur le rang*, t. I, pp. 66 ; Bello, pte. 1, cap. 8, § 3; Bynkershoek, *Quæst.*, lib. 1, cap. 9 ; Gunther, *Volker.*, t. I, pp. 220, 233, 244, 275; Moser, *Versuch*, t. X, pp. 2, 374; Klüber, *Droit*, § 104; Heffter, § 195; Bluntschli, § 178 ; Halleck, ch. 5, § 14 ; Martens, *Guide*, t. I, § 41 ; Polson, sect. 5, Klüber, *Uebersicht*, § 164; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 357 et seq.; Pinheiro Ferreira, *Précis de Martens*, § 138; Fiore, t. I, pp. 279, 280.

rends internationaux et à des inimitiés qui ont parfois dégénéré en guerres longues et désastreuses.

Le pouvoir de régler le cérémonial militaire et maritime appartient à chaque État en particulier dans les limites de son territoire juridictionnel; mais pour son application aux autres nations et pour l'examen des réclamations auxquelles elle peut donner lieu il faut nécessairement, à défaut de principes généraux du droit des gens, prendre pour guide soit les stipulations des traités, soit les usages consacrés en la matière*.

Cérémonial maritime dans les ports étrangers et en pleine mer.

§ 318. Le cérémonial maritime, qui correspondait anciennement aux prétentions de quelques États à la souveraineté absolue des mers, a éveillé l'attention particulière des publicistes et des gouvernements.

Au XVII[e] siècle, en effet, on ne voyait pas dans le cérémonial maritime un simple acte de courtoisie réciproque, mais bien une marque d'infériorité humiliante pour l'État auquel incombait l'obligation de s'y soumettre. A cette époque et même dans le siècle précédent une des principales difficultés soulevées à propos du cérémonial maritime consista dans le salut que les navires de guerre appartenant à deux États distincts se devaient quand ils se rencontraient en mer. En cas d'égalité entre les nations dont les pavillons se trouvaient en présence le salut se traduisait par l'échange d'un certain nombre de coups de canon; lorsque la parité n'existait pas ou était contestée, on ajoutait aux salves le salut, qui s'opérait soit en amenant ou en hissant les couleurs nationales, soit en ferlant les voiles hautes, soit enfin en changeant d'amures pour prendre une autre direction. L'usage avait, pour les marins, attaché à ces sortes de saluts une idée de soumission et de respect que les nations fortes imposaient aux peuples faibles. Ainsi l'Angleterre, voulant marquer la souveraineté qu'elle s'attribuait sur les mers dites Britanniques, avait, du temps de Jacques I[er], décrété que tous les bâtiments de guerre étrangers qui se trouveraient

* Wheaton, *Elém.*, pte 2, ch. 3, § 7; Ortolan, *Règles*, liv. 2, ch. 15; Twiss, *Peace*, §§ 183, 184; Phillimore, *Com.*, vol. II, §§ 32-34; Bynkershoek, *Quæst.*, lib. 2, cap. 21; Cussy, *Phases*, t. I, liv. 1, tit. 2, §§ 61, 62; Martens, *Précis*, §§ 158, 159; Bynkershoek, *De dominio*, lib. 2, cap. 2, 4; Klüber, *Droit*, §§ 117-122; Heffter, § 197; Martens, *Guide*, §§ 64-67; Riquelme, lib. 1, tit. 2, cap. 11, §§ 254, 255; Halleck, ch. 5, §§ 16, 17; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 417-421; Gunther, *Volker.*, t. II, §§ 21-25; Moser, *Versuch*, t. II, p. 481; Bouchaud, *Théorie*, p. 441; Pestel, *Selecta*, § 7; Martens, *Nouv. recueil*, t. VIII, p. 73; Garden, *Traité*, t. I, pp. 406 et seq.; Polson, sect. 5, pp. 27, 28.

dans ces mers salueraient les navires anglais de même classe en amenant leurs voiles hautes et leur pavillon, sans qu'en échange les navires anglais fussent tenus de rendre le salut. Cette humiliante prétention souleva d'énergiques protestations de la part des nations assez fortes pour s'y opposer. L'Espagne donna l'exemple de la résistance, et une ordonnance de Philippe II interdit formellement aux sujets espagnols d'amener en aucun cas le pavillon national, leur prescrivant de se défendre, même de se laisser couler plutôt que d'y consentir.

Discussion entre les gouvernements d'Angleterre et de France. — Affaire de Sully, ambassadeur de France à Londres.

§ 319. La France suivit la même ligne de conduite, et ses historiens ont tous blâmé la conduite de Sully, qui, en se rendant à Londres en qualité d'ambassadeur, poussa la condescendance jusqu'à faire amener le pavillon français devant un bâtiment de guerre anglais.

Cet incident et la violence des mesures auxquelles la marine britannique ne craignit pas de recourir pour faire prévaloir son cérémonial provoqua entre la France et l'Angleterre une longue et vive discussion, qui aboutit à un ordre en conseil enjoignant aux amiraux anglais d'éviter les escadres françaises, et, lorsqu'ils ne pourraient prévenir une rencontre, de saluer simultanément ou de s'abstenir à leur gré de tout salut quelconque.

Le gouvernement français adopta le même biais dans l'article 4 du réglement du 9 mai 1665; mais ce n'était pas là résoudre la question, et il devait forcément arriver qu'en cas d'inégalité de forces entre les escadres ou les bâtiments isolés des deux États le plus fort obligerait le plus faible à amener son pavillon et à tirer le premier coup de canon. Pour mettre un terme à ces actes de véritable hostilité commis en pleine paix Louis XIV n'imagina rien de mieux que de publier sa célèbre ordonnance de 1689, qui prescrivait aux bâtiments de guerre français en cas de rencontre en pleine mer d'obliger indistinctement ceux de tous les autres États à faire le premier salut, sans tenir compte aucun ni de l'état de la mer ni des parages où ils pourraient se trouver. Cette prétention évidemment insoutenable fut un des motifs de la guerre qui éclata la même année entre l'Angleterre et la France et ne finit qu'à la paix de Ryswyck.

Le cérémonial au XVII[e] et au XVIII[e] siècle.—Traité entre l'Angleterre et les Provinces-Unies de la Hollande.

§ 320. Vers la même époque, à la suite d'une guerre de dix-huit mois, l'Angleterre et les Provinces-Unies conclurent un traité qui établit comme règle que les navires néerlandais de guerre, corsaires ou de toute autre classe, qui rencontreraient

un bâtiment anglais dans leurs mers britanniques seraient tenus d'amener leur pavillon et leurs voiles hautes.

Traités de 1662, de 1667 et de 1674.

§ 321. La même clause se retrouve dans les traités de 1662 (1) et de 1667 (2), dont l'interprétation donna lieu à de si nombreux et si graves conflits qu'il s'ensuivit une nouvelle rupture. Le traité de paix de 1674 (3), loin de donner satisfaction aux Provinces-Unies, aggrava pour elles la situation antérieure, puisque l'obligation du salut des voiles et du pavillon, même pour un simple yatch, devint une règle générale absolue dans toute l'étendue des mers comprises entre le Cap Finistère en Espagne et le cap Staten en Norvége.

La France exigea et obtint des États Généraux la même preuve de soumission et d'infériorité.

Traité entre la Russie et la Suède en 1721.

§ 322. Ce n'est qu'au XVIIIe siècle que le cérémonial maritime fut enfin modifié dans un sens plus raisonnable et qu'on abandonna presque entièrement le salut consistant à amener le pavillon. En vertu du traité conclu à Nystadt le 30 août 1721 (4) la Russie et la Suède convinrent que leurs bâtiments de guerre se salueraient sur un pied d'égalité, et que ces navires feraient le premier salut aux forteresses et aux ports. Cependant, malgré l'introduction de ces nouveaux principes dans le droit des gens, plus d'une tentative eut encore lieu pour conserver au cérémonial maritime la signification étroite qu'il avait au XVIIe siècle. C'est ainsi que les navires des marines royales exigeaient le premier salut, quand ils arrivaient dans les ports d'une république. Ces dernières prétentions tombèrent peu à peu en désuétude, sauf pour l'Angleterre, qui ne craignit pas dans son traité de 1784 (5) avec la Hollande de sanctionner de nouveau les dispositions de celui de 1674.

Traité de 1787, entre la France et la Russie pour abolir le salut en pleine mer et sur les côtes.

§ 323. Mais l'exemple de modération donné par la Russie ne devait pas être perdu, et l'on comprit que pour mettre un terme aux difficultés sans cesse renouvelées à propos du cérémonial maritime le meilleur moyen était d'abolir d'un commun accord les saluts en pleine mer et sur les côtes, et de les régler dans les ports sur le pied d'une complète égalité. C'est ce qui fut stipulé dans le

(1) Dnmont, t. VI, pte. 2, p. 422.
(2) Dumont, t. VII, pte. 1, p. 44.
(3) Dumont, t. VII, pte. 1, pp. 253, 282.
(4) Dumont, t. VIII, pte. 2, p. 36.
(5) Martens, 1re édit., t. II, p. 520; 2e édit., t. III, p. 560.

traité que la France et la Russie conclurent en 1787 (1), et dont les dispositions maritimes furent reproduites dans les conventions passées peu de temps après entre les cours de Saint-Pétersbourg, de Stockholm et de Copenhague. Aujourd'hui, grâce à ces transformations successives, le cérémonial maritime subsiste comme signe de courtoisie et de considération internationale; il a cessé d'être une marque d'infériorité *.

Principes modernes concernant le cérémonial maritime. — Traités entre la Russie et les Deux Siciles (1787);

§ 324. Les traités qui ont donné la consécration du droit des gens aux nouveaux principes du cérémonial maritime sont assez nombreux : nous devons citer tout d'abord celui que la Russie a conclu en 1787 avec le royaume des Deux Siciles (2), et qui établit : 1° que le salut n'aura lieu en pleine mer qu'entre les navires dont les commandants auront un grade différent; 2° que dans l'intérieur des ports autres que ceux servant de résidence aux souverains respectifs, les mêmes bâtiments seront tenus de faire les saluts d'usage qui leur seront rendus coup pour coup.

Entre le Portugal, la Russie et la Suède (1798 et 1809);

§ 325. Les mêmes principes ont servi de base aux traités que la Russie signa en 1798 (3) avec le Portugal, et en 1809 avec la Suède (4).

Entre l'Angleterre et le Brésil (1827);

§ 326. Le traité de 1827 entre l'Angleterre et le Brésil (5) s'est renfermé dans des termes généraux : il se borne à dire qu'à l'égard des saluts on se conformera de part et d'autre aux règles observées entre les puissances maritimes.

Entre la Russie et le Danemark (1829).

§ 327. La déclaration spéciale échangée le 15 janvier 1829 (6) entre la Russie et le Danemark au sujet des saluts porte que les navires de guerre respectifs continueront à saluer les ports ou les batteries, qui leur répondront coup pour coup; que le salut n'aura pas lieu entre bâtiments ne portant pas pavillon amiral; enfin que

(1) De Clercq, t. I, p. 171; Martens, 1re édit., t. III, p. 1; 2e édit., t. IV, p. 196.

* Ortolan, *Règles,* liv. 2, ch. 15; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 34; Twiss, *Peace*, §§ 183, 184; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 2, § 62; liv. 2, ch. 29; Martens, *Précis*, §§ 158-160; Garden, *Traité*, t. I, pp. 406 et seq.; Martens, *Guide*, § 64 et seq.; Klüber, *Droit,* §§ 117 et seq.; Heffter, § 197; Riquelme, lib. 1, tit. 2, cap. 11; Cleirac, *Us et coutumes*, p. 513; Halleck, ch. 5, §§ 19, 20; Bynkershoek, *Quæst.*, lib. 2, cap. 21; Zouch, *De jure*, pte. 2, §§ 8, 14; Pestel, *Selecta,* § 7; Hauterive et Cussy, *Recueil*, pte. 2, p. 70; Dumont, *Corps*, t. VII; Bouchaud, *Théorie*, p. 427.

(2) Martens, 1re édit., t. III, p. 36; 2e édit., t. IV, p. 229.

(3) Castro, t. IV, p. 52; Martens, 1re édit., t. VII, p. 256; 2e édit., t. VI, p. 537; *State papers*, v. III, p. 1092.

(4) Martens, *Nouv. recueil*, t. I, p. 19; *State papers*, v. I, p. 338.

(5) Martens, *Nouv. recueil,* t. VII, p. 479; Herstlet, v. IV, p. 38; Elliot, v. II, p. 241.

(6) Martens, *Nouv. recueil,* t. VIII, p. 73; *State papers*, v. XVII, p. 1339.

26

pour les bâtiments amiraux le salut variera de deux à quatre coups de canon, suivant la classe.

Règles générales.

§ 328. Des traités que nous venons d'énumérer et de l'esprit du droit international moderne les publicistes ont déduit quelques règles générales, qui ne laissent pas que d'avoir une certaine importance; elles peuvent se résumer ainsi :

1° Les navires marchands ne se doivent aucun salut; les capitaines qui y ont recours, soit en hissant leurs couleurs, soit en ferlant une voile, accomplissent un acte absolument volontaire et gracieux.

2° Tous les États souverains sont égaux en ce qui concerne le cérémonial maritime. Les distinctions extérieures établies à cet égard ont un caractère tout à fait individuel et ne présupposent ni infériorité ni soumission.

3° A défaut de stipulations conventionnelles expresses, les saluts ne sont pas obligatoires et ne constituent, lorsqu'ils sont faits spontanément, qu'un acte de courtoisie et d'étiquette.

4° L'acte de ne pas rendre un salut peut bien être considéré comme une impolitesse justifiant une demande d'explications, mais ne saurait autoriser le recours à des actes hostiles.

5° Lorsque deux navires de guerre ou deux escadres se rencontrent en pleine mer, la courtoisie exige que le commandant qui a le grade le moins élevé salue le premier et que le salut lui soit rendu coup pour coup.

6° Si un navire de guerre isolé, quelle que soit sa force, rencontre une escadre, il est tenu de saluer le premier.

7° Les navires de guerre portant à leur bord des souverains, des membres de familles princières, des chefs d'État ou des ambassadeurs reçoivent le premier salut *.

Cérémonial maritime dans les détroits.

§ 329. Les prétentions élevées par l'Angleterre dans l'étendue de ce qu'il lui a plu d'appeler « les mers britanniques » ont suscité de la part de certains États des exigences du même ordre, fondées sur la souveraineté absolue des passages servant à la jonction de deux mers différentes.

* Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 2, § 62; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 38; Ortolan, *Règles*, t. I, liv. 2, ch. 15, pp. 334 et seq.; Klüber, *Droit*, § 121; Halleck, ch. 5, §§ 20, 21; Heffter, § 197; Martens, *Guide*, § 65; Nau, *Volkerseerecht*, §§ 139-143; Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 3; Wenck, *Codex*, t. II, p. 72; Moser, *Kleine*, t. XII, p. 22; Schlegel, *Staatsrecht*, t. I, p. 412; Dumont, *Corps*, t. VIII, pte. 2, pp. 380 et seq.; Martens, *Recueil*, t. III, p. 13; Hauterive et Cussy, *Recueil*, t. II, pte. 2, pp. 70 et seq.; Martens, *Nouv. recueil*, t. VIII, p. 73.

Telles étaient notamment les prétentions du Danemark sur les détroits du Sund et des Belts; mais les difficultés pratiques qui ont existé à cet égard ne sauraient plus se présenter aujourd'hui, parce que la raison de droit sur laquelle se fondaient les exigences du Danemark a disparu, ou a été réglementée et déterminée par des traités spéciaux.

La navigation dans les eaux de la juridiction maritime des places fortes du détroit de Gibraltar a fait naître plus d'un conflit entre l'Angleterre et l'Espagne. Pour en prévenir le retour ces deux puissances ont réglé le 10 mars 1865, par un échange de déclarations, la suppression des formalités, tantôt gênantes, tantôt humiliantes, auxquelles leurs marines marchandes étaient autrefois assujetties à l'entrée ou à la sortie de la Méditerranée. Désormais les navires anglais et les navires espagnols sont réciproquement dispensés de hisser leur pavillon, lorsqu'ils croisent ou louvoient à portée de canon des forteresses, et il est interdit à celles-ci en temps de paix de recourir à la semonce pour provoquer le salut ou pour vérifier la nationalité des navires qui ne viennent pas au mouillage *.

Saluts entre navires et places fortes ou forteresses.

§ 330. A l'entrée ou à la sortie des ports étrangers, comme au passage devant des forteresses, des batteries ou des garnisons d'un autre État, les navires de guerre doivent saluer les premiers, abstraction faite du rang de leurs commandants. Ces saluts sont toujours rendus coup pour coup, au moment même du mouillage et aussitôt que le bâtiment qui arrive a complété le nombre de coups de canons qu'il veut échanger.

Entre les navires et la terre le salut cesse d'être personnel; il revêt un caractère international et doit dès lors être réglé par ces principes d'égalité absolue qui président également à l'échange des compliments et des visites officielles avec les autorités territoriales, et dont, sans distinction de grade, l'initiative appartient invariablement au navire qui mouille dans des eaux étrangères.



* Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 3, § 7; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 38; Ortolan, *Règles*, liv. 2, ch. 15; Twiss, *Peace*, § 184, p. 271; Bynkhershoek, *Quæst.*, lib. 2, cap. 21; Gunther, *Volker.*, t. II, §§ 21-25; Pestel, *Selecta*, § 7; Schlegel, *Staatsrecht*, t. I, p. 412; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 2, § 62; Heffter, § 197; Chitty, *Commercial*, vol. II, p. 324; Halleck, ch. 5, § 18; Garden, *Traité*, t. I, p. 399; Martens, *Précis*, § 159; Martens, *Nouv. recueil*, t. VIII, pp. 72 et seq.; Martens et Cussy, t. I, p. 323.

En cas de présence à bord de souverains, ou de membres de familles royales, ou d'ambassadeurs.

§ 331. On déroge assez habituellement à cette dernière règle lorsque le bâtiment porte à son bord des princes ou des agents diplomatiques, en un mot des personnes autorisées à réclamer une marque de déférence personnelle, que les forts, les garnisons ou les batteries de côte reconnaissent en faisant le premier salut; mais ces sortes de distinctions accordées directement au rang de la personne qui aborde sur un autre territoire ne constituent pas une véritable exception aux principes établis; car, en dehors des lois de la politesse auxquelles nul n'est autorisé à se soustraire, il n'y a pas obligation stricte de répondre coup pour coup à de pareils saluts.

Cérémonial à observer à l'égard des ambassadeurs dans les ports de l'État où ils sont accrédités.

§ 332. Les ambassadeurs qui arrivent dans un port de la nation près laquelle ils sont accrédités, à moins toutefois que ce port ne soit la capitale du pays, doivent recevoir la visite des autorités locales. Cette règle de courtoisie se fonde sur le caractère représentatif de l'agent qui en est l'objet.

Lois et réglements.

§ 333. Chaque pays est maître de régler à sa guise par des lois ou des réglements intérieurs les saluts et le cérémonial à observer dans les cas suivants :

1° Lorsqu'un navire qui touche à un port étranger débarque ou reçoit à son bord son propre souverain ou des fonctionnaires de son gouvernement;

2° Les saluts et les compliments à faire par les autres navires ancrés dans le port ou par les établissements militaires situés sur la côte;

3° Les saluts attribués à ses propres employés, fonctionnaires ou officiers de tous grades, et qui servent généralement de mesure pour déterminer les honneurs à rendre aux autorités étrangères, et pour maintenir une parfaite égalité entre elles et celles du pays.

Il va sans dire qu'en l'absence de règles fixes en cette matière et à défaut d'accord amiable pour ne pas froisser certaines susceptibilités, ceux dont la dissidence n'a pu obtenir satisfaction sont libres de ne pas prendre part à des démonstrations publiques dans lesquelles ils craindraient de compromettre leur responsabilité *.

* Heffter, § 197; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 2, § 62; Ortolan, *Règles*, liv. 2, ch. 15; Twiss, *Peace*, § 104; Riquelme, lib. 1, tit. 2, cap. 11; Martens, *Guide*, §§ 54, 56; Moser, *Kleine*, t. IX, p. 297; t. X, pp. 24-34; Halleck, ch. 5, § 22; Klüber, *Droit*, § 120; Garden, *Traité*, t. I, p. 468.

§ 334. Il peut arriver que des navires de guerre appartenant à des nations différentes se trouvent réunis au même mouillage; dans ce cas et lorsque les commandants ont le même grade, c'est au dernier arrivé à faire le premier salut, qui lui est rendu coup pour coup, à moins — ce dont il doit préalablement s'assurer — que les lois territoriales n'y mettent obstacle.

Navires de guerre de différents pays ancrés dans un même port.

Les mêmes commandants, lors de leur rencontre dans les rades étrangères, se doivent aussi certaines visites de politesse. Les règles de la courtoisie exigent que le commandant qui se trouve au mouillage envoie complimenter le nouvel arrivant, et que celui-ci rende les félicitations qu'il a reçues. Cette première formalité accomplie, l'échange de visites personnelles a lieu suivant le rang des officiers, l'inférieur prenant toujours l'initiative de la visite à l'égard de son supérieur en grade. Les saluts faits au pavillon se rendent coup pour coup; ceux adressés au grade, entre officiers de rang inégal, se proportionnent généralement à la position hiérarchique du commandant qui a tiré le premier *.

§ 335. Les règles concernant les fêtes et les deuils nationaux font également partie du cérémonial maritime. En principe, la courtoisie internationale et le maintien de la bonne harmonie entre les États veulent que les navires étrangers s'associent aux fêtes et aux démonstrations publiques qui se célèbrent dans la port où ils se trouvent; toutefois, si ces cérémonies se rattachent à des faits de nature à blesser les sentiments nationaux du pays auquel ils appartiennent, ces navires ont le droit de s'éloigner du port ou de garder une attitude passive. La circonspection dont leurs commandants usent dans ce cas est le meilleur gage qu'ils puissent donner de leur respect pour les pratiques et les coutumes de la nation dans les eaux de laquelle ils se trouvent.

Cérémonial maritime à l'occasion de fêtes ou de deuils nationaux.

§ 336. Dans les cérémonies publiques qui se célèbrent à terre il est d'usage pour les commandants des navires de guerre et leur état-major de débarquer et d'y figurer suivant leur rang. La préséance entre les officiers se règle dans ce cas d'après le grade, et à grade égal d'après l'ordre d'arrivée au mouillage. En cas de conflit ceux qui le soulèvent ont naturellement le droit, sous leur responsabilité personnelle, de ne pas occuper une

Préséance en cas de fêtes publiques.

* Ortolan, *Règles*, liv. 2, ch. 15; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 2, § 62; Phillimore, *Com.*, vol. II, §§ 35, 36; Martens, *Guide*, § 65; Heffter, § 197; Moser, *Versuch*, t. II, p. 491; Klüber, *Droit*, § 120; Halleck, ch. 5, § 23; Riquelme, lib. 1, tit. 2, cap. 11; Garden, *Traité*, t. I, pp. 406 et seq.

place relativement inférieure à celle qu'ils considèrent leur être due.

Dispositions relatives à l'ordre suivant lequel doivent être placés les drapeaux à bord des navires pavoisés.

§ 337. Un des points les plus contestés entre les marines des différentes nations, c'est l'ordre dans lequel doivent se placer les pavillons à bord des navires pavoisés. Faute d'une entente commune à cet égard, chaque État a réglé la question selon ses convenances particulières. Par un arrêté ministériel du 26 avril 1827 le gouvernement français a établi comme règle que, lors des pavois en France même, les bâtiments de la marine militaire doivent donner la place d'honneur au pavillon des navires de guerre étrangers présents au mouillage dans l'ordre suivant : à la première place le pavillon de la nation à laquelle appartient l'officier le plus élevé en grade, et à grade égal au pavillon du pays dont le navire est le plus ancien sur rade, et successivement aux pavillons des autres bâtiments étrangers d'après le grade des commandants, ou en cas d'égalité d'après la date de leur arrivée dans le port. Le même arrêté porte qu'à l'étranger les bâtiments de guerre français qui auront à pavoiser arboreront à la première place d'honneur le pavillon de la nation dans les eaux de laquelle ils se trouvent, ensuite le pavillon des autres navires de guerre qui sont au même mouillage selon l'ordre établi pour les ports français, enfin ceux des nations étrangères dont les consuls, présents sur les lieux, arborent simultanément leurs couleurs.

Ces règles ont été modifiées en 1851 par l'ordonnance sur le service à bord des bâtiments de la flotte ; l'emploi de pavillons étrangers a été défendu, et celui des couleurs nationales et des pavillons de signaux français a été seul prescrit pour les pavoisements. Le décret impérial du 20 mai 1868, en confirmant l'ensemble des dispositions de celui de 1851, a en outre laissé aux commandants de la marine militaire française une certaine latitude qui leur permet de se conformer aux usages locaux, mais sans jamais placer au même mât des couleurs étrangères et la flamme ou le pavillon national *.

Réglements de la marine française.

§ 338. Un décret impérial du 20 mai 1868 a fixé avec une plus grande précision les règles imposées à la marine militaire française dans ses relations avec celle des autres États.

* Ortolan, *Règles*, t. I, liv. 2, ch. 15, pp. 339 et seq.; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 2, § 63; Martens, *Guide*, § 66; Riquelme, lib. 1, tit. 2, cap. 11; Halleck, ch. 5, § 23; Klüber, *Droit*, § 120.

Il porte 1° que le commandant d'un ou de plusieurs bâtiments de l'État peut saluer en pleine mer le pavillon des autres navires étrangers, en se conformant aux usages consacrés dans la flotte à laquelle appartiennent les navires qu'il rencontre, et en s'assurant au préalable de la réciprocité du salut; 2° que le commandant peut également, suivant les règles établies en France, saluer les agents supérieurs des États étrangers qui se rendent à son bord; 3° que les navires de guerre français doivent saluer la terre à leur arrivée dans un port étranger et dès qu'ils se sont assurés que le salut sera rendu coup pour coup; 4° que les mêmes saluts seront faits aux bâtiments de guerre mouillés sur la même rade; 5° que lorsqu'un navire de la marine militaire française reçoit le salut d'un bâtiment de guerre étranger, il est tenu d'y répondre par le même nombre de coups, sans tenir compte de l'égalité ou de la différence de grade des commandants; 6° que lorsque le salut est fait par un navire marchand, il doit être rendu par deux coups de canon au moins; 7° que les saluts personnels ne sont pas obligatoires, sauf à observer à leur égard les usages et les précédents du pays où se trouve le navire *.

§ 339. Les réglements de la marine anglaise sur le cérémonial maritime sont aussi laconiques que peu explicites. On y voit seulement que les saluts faits au pavillon anglais par des navires anglais doivent être rendus coup pour coup, et que lorsqu'un navire de guerre anglais rencontre, soit en mer, soit dans une rade étrangère, un bâtiment de guerre d'une autre puissance appartenant à la même classe, mais commandé par un officier d'un grade plus élevé, il doit le saluer par le nombre de coups de canon qui est dû au grade correspondant dans la marine britannique, en veillant avec soin à ce que son salut lui soit exactement et complètement rendu **.

Réglements de la marine anglaise au sujet du cérémonial.

§ 340. L'armée et la flotte des États-Unis sont régies par des réglements très-minutieux en ce qui concerne les saluts hiérarchiques et les honneurs militaires à rendre aux employés et aux fonctionnaires de la république.

Réglement de l'armée et de la flotte des États-Unis.

Aux États-Unis la salve nationale consiste en autant de coups

* Ortolan, *Règles*, t. I, liv. 2, ch. 15, pp. 342-344; Halleck, ch. 5, § 25; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 35; Martens, *Guide*, §§ 64-67; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 2, §§ 62, 63; Twiss, *Peace*, § 183, p. 268.

** Phillimore, *Com.*, vol. II, §§ 36, 37; Prendergast, *Law*, pt. 2, p. 449; Jenkins, *Life*, vol. I, p. 97; Halleck, ch. 5, § 24; Twiss, *Peace*, § 183, pp. 267, 268.

de canon qu'il y a d'États dans la Confédération, tandis que le salut personnel du président n'est que de vingt et un, et celui du vice-président de dix-sept. On sait qu'en Europe les salves et les saluts correspondants sont respectivement de cent un et de vingt et un coups.

Lorsque les agents étrangers établis aux États-Unis sont invités à visiter un fort ou un bâtiment de guerre fédéral, ils reçoivent le même salut et les mêmes honneurs que les fonctionnaires des États-Unis de rang égal. Ainsi on rend à un souverain étranger des honneurs identiques à ceux du président, et aux ambassadeurs et aux ministres les saluts et les marques de distinction qui sont dus aux ministres nord-américains de la même classe.

Au chapitre IV des réglements de la marine des États-Unis de 1876, il est ordonné qu'un souverain étranger ou le premier magistrat d'une république étrangère, lorsqu'il visitera un navire de la marine, sera reçu avec les honneurs prescrits pour le président, excepté que le pavillon de son pays sera déployé au grand mât, et la musique jouera son air national.

Les membres d'une famille royale, quand ils visiteront un navire de la marine, recevront les mêmes honneurs qui seraient rendus à leur souverain, excepté qu'on ne tirera qu'un salut au moment de leur départ.

La section 2 du même chapitre IV prescrit que chaque fois qu'un ministre nommé pour représenter les États-Unis à l'étranger, ou un ministre d'un pays étranger visitera un navire de la marine, il sera reçu par l'amiral, le commodore ou l'officier commandant, et la garde marine sera rangée en parade. Une salve de quinze coups sera tirée à son départ.

Un chargé d'affaires ou commissaire sera reçu par l'officier commandant et salué de onze coups de canon.

Un consul général sera reçu par l'officier commandant et salué de neuf coups.

Un consul sera reçu par l'officier commandant et salué de sept coups.

Un vice-consul ou un agent commercial sera reçu par l'officier commandant et salué de cinq coups.

Les navires étrangers qui mouillent dans un port des États-Unis sont salués par un nombre de coups de canon égal à celui qu'ils ont eux-mêmes tiré; mais le salut fait par le port ne doit dans aucun cas dépasser la salve nationale.

Les principes qui servent de base à ces règles sont également appliqués dans la marine militaire, dont les bâtiments saluent à l'arrivée le pavillon étranger toutes les fois qu'ils ont la certitude que le salut sera rendu coup pour coup*.

Réglements de la marine espagnole. — Ordonnances royales de 1741, de 1770 et de 1838.

§ 341. Les ordonnances de la marine espagnole consacrent les mêmes principes généraux pour le cérémonial maritime. Ainsi celles du 15 août 1741, du 2 juillet 1770, du 5 décembre 1776 et du 30 mars 1838 ont posé comme règle que, sans porter atteinte aux usages établis dans chaque port, on rendra coup pour coup le salut fait à l'arrivée par un bâtiment de guerre étranger. D'un autre côté, un ordre royal de 1793 prescrit aux commandants de navires ou aux chefs d'escadres de s'informer dès leur arrivée dans un port étranger des pratiques qui y sont en vigueur et de saluer les premiers toutes les fois qu'ils auront acquis la certitude que le salut leur sera rendu.

A défaut d'usages consacrés dans le pays, les commandants espagnols sont autorisés à traiter de gré à gré les conditions du salut.

Pour les cas de rencontre en pleine mer ou dans les rades étrangères un ordre royal du 7 février 1799 établit en principe que le bâtiment espagnol ne doit ni faire ni exiger de salut, mais se borner à répondre par un nombre égal de coups de canon au salut qu'il recevra d'un navire étranger.

Ordonnances royales de 1826 et de 1828.

Deux décisions spéciales de janvier 1826 et de septembre 1828 ont prescrit, à titre général, dans tous les ports d'Espagne où se trouvent des bâtiments de guerre étrangers, à l'occasion des fêtes des souverains auxquels appartiennent ces navires, de tirer les mêmes salves et de faire les mêmes démonstrations que pour la fête des souverains espagnols, pourvu toutefois que les bâtiments étrangers soient prêts à user de réciprocité et à observer les mêmes règles de courtoisie dans des circonstances analogues**.

Difficulté pratique des règles précédentes.

§ 342. L'application des réglements américains a parfois occasionné des démêlés à raison de l'organisation hiérarchique de la marine fédérale. Ainsi, après le capitaine de vaisseau l'officier général le plus élevé en grade dans la flotte des États-Unis n'a que le titre de commodore; or celui-ci a-t-il droit aux mêmes honneurs qu'un amiral étranger pourvu d'un commandement de même rang, ou ne peut-il prétendre qu'à ceux qui sont dus, par exemple,

* *United States army regulations; United States navy regulations.*

** Riquelme, lib. 1, tit. 2, cap. 11; *Ordenanzas de la Armada.*

à un commodore anglais ou à un contre-amiral français, dont le rang serait notoirement inférieur, quoique désigné sous le même titre?

Quant aux officiers généraux de l'armée de terre, doit-on les assimiler à un maréchal des armées européennes, ou ne leur attribuer que les honneurs réservés à un maréchal de camp ou à un lieutenant-général français, anglais, espagnol, prussien, autrichien ou russe? Quel doit être le salut par un navire de guerre des États-Unis au souverain du pays dans les eaux duquel il est mouillé?

A défaut de stipulations conventionnelles expresses, ces questions délicates ne peuvent se résoudre que par des arrangements de gré à gré entre les parties intéressées, qui, si elles ne parvenaient pas à s'entendre à l'amiable, n'auraient d'autre ressource que de renoncer absolument à tout échange de saluts, de visites et de cérémonial.

Affaire de l'amiral Baudin avec le commodore Schubrick.

§ 343. Les démêlés relatifs à l'assimilation de grade entre officiers appartenant à des marines étrangères sont assez fréquents. Nous mentionnerons entre autres celui qui s'éleva au Mexique en 1839 entre le vice-amiral Baudin, commandant l'escadre française chargée du blocus de Veracruz, et le commodore américain Schubrick, dont le pavillon flottait à bord de la corvette fédérale *Macedonian*.

Affaire du vice-amiral de Rigny et d'un capitaine de frégate anglais.

Un conflit analogue était survenu à Toulon en 1830 entre le vice-amiral de Rigny, qui commandait le vaisseau français le *Conquérant*, et le capitaine d'une frégate anglaise.

Le salut s'adresse au pavillon, non aux personnes.

§ 344. Nous terminerons en faisant remarquer qu'on préviendrait à jamais le retour de démêlés de ce genre et de semblables froissements d'amour-propre, si les gouvernements s'entendaient pour adopter comme principe général que les saluts faits à terre et ceux échangés entre bâtiments de guerre, soit en pleine mer, soit dans les ports, s'adressent non aux personnes, mais au pavillon; toutes les nations étant égales entre elles, tous les saluts auraient indistinctement la même valeur morale.

La question de l'initiative à prendre pour les saluts se résout d'elle-même d'après les principes consacrés pour l'échange des saluts entre les navires, les places et les forts*.

Code de saluts internationaux.

§ 345. Nous devons signaler en dernier lieu les négociations entamées par le *Foreign office* (ministère des affaires étrangères)

* Ortolan, *Règles*, t. I, liv. 2, ch. 15, pp. 337-339; Blanchard et Dauzats, *Relation*, pp. 583-585; Halleck, ch. 5, § 28; Martens, *Guide*, § 65, p. 214, note.

anglais avec plusieurs puissances étrangères dans le but d'établir un code international de saluts, en vue de diminuer le nombre des coups de canon et la fréquence des saluts. Voici les dispositions sur lesquelles se sont accordées les différentes puissances maritimes et qui devaient être mises en pratique à partir du 1er juillet 1877 :

Les seuls saluts qui à l'avenir seront rendus coup pour coup sont ceux adressés au pavillon national lors de son arrivée dans un port étranger, et aux commodores ou aux officiers étrangers ayant droit d'arborer pavillon, lorsqu'ils sont rencontrés en mer ou dans un port.

A l'avenir on ne rendra plus le salut aux personnages royaux, aux chefs d'État ou aux membres de familles royales, soit à leur arrivée dans un port, soit à leur départ, soit quand ils vont visiter les navires de guerre anglais ; aux autorités diplomatiques, maritimes, militaires ou consulaires, ou aux gouverneurs, ou aux fonctionnaires qui administrent un gouvernement ; aux étrangers de haute distinction.

On ne répondra plus également aux salves tirées à l'occasion de fêtes ou d'anniversaires nationaux.

LIVRE VI

DEVOIRS MUTUELS DES ÉTATS

Tout droit suppose la notion corrélative d'un devoir.

§ 346. Dans la vie civile tout droit suppose la notion corrélative d'un devoir : l'un n'existe pas sans l'autre. Ce qui est philosophiquement vrai pour les individus l'est aussi pour les nations, ces grandes agglomérations sociales. Les droits de souveraineté, d'indépendance, de conservation, d'égalité, de propriété, de législation et de représentation extérieure, dont la réunion constitue le caractère distinctif de l'État, n'auraient qu'une valeur abstraite, s'ils n'étaient reconnus par les autres États, si ceux-ci n'avaient pour devoir strict de les respecter, s'ils pouvaient revendiquer pour eux-mêmes ce dont ils dénieraient l'existence chez les autres. La solidarité morale que le droit naturel ou les contrats créent entre les hommes pris individuellement, le droit des gens l'établit de nation à nation par ces liens mutuels qui à côté de chaque avantage, de chaque bénéfice placent une charge équivalente, une obligation réciproque. Les États ne jouissent donc respectivement des droits qui leur appartiennent en propre qu'à la condition de remplir eux-mêmes les uns à l'égard des autres les obligations correspondantes à ces mêmes droits.

Cette corrélation intime forcée qui existe entre le droit et le devoir conduit naturellement à adopter pour tous les deux la même division et à classer les devoirs mutuels des États en devoirs parfaits et en devoirs imparfaits, les uns constituant une obligation stricte, absolue et impérative (*stricti juris*), les autres de simples règles d'équité, de convenance et de courtoisie (*comitas gentium*). A la première classe appartiennent tous ceux qui se rapportent à l'obligation d'observer la justice et de respecter l'indépendance,

l'égalité, la propriété, la législation et la juridiction des autres États; il faut ranger dans la seconde classe ceux qui proviennent de relations volontaires, diplomatiques, commerciales et autres analogues, ou qui ne découlent que des préceptes d'humanité, d'équité, de bonne harmonie et d'amitié qu'enseigne la loi naturelle *.

Des devoirs parfaits.

§ 347. L'obligation d'observer la justice envers les autres nations en tout temps et en toute circonstance constitue pour les États un de ces devoirs parfaits et impératifs auxquels nul ne peut se soustraire. L'accomplissement de ce devoir est même plus rigoureux et plus nécessaire encore entre les nations qu'entre les individus, parce que l'injustice dans les différends internationaux entraine des conséquences beaucoup plus sérieuses que dans les débats privés, et que, faute d'arbitre suprême auquel l'appréciation en puisse être déférée, la réparation est plus difficile à poursuivre et à obtenir. Le caractère plus ou moins absolu du droit revendiqué varie naturellement suivant les circonstances et se laisse discuter; mais l'existence du droit une fois établie et reconnue, le devoir corrélatif de le respecter et d'en accepter les conséquences s'impose aux nations comme il s'impose aux individus. Seulement l'exercice du droit a ses limites : il s'arrête au point où dans ses effets extérieurs il porte préjudice aux tiers en restreignant pour ceux-ci la jouissance d'un droit également respectable; faisant alors surgir la responsabilité de l'État qui a abusé, manqué à la justice, aux égards internationaux, il donne naissance à l'obligation de réparer le dommage ou le tort causé. Mais ici se présente une des plus importantes et des plus délicates questions du droit des gens : dans quels cas un gouvernement est-il responsable des faits publics ou privés, des actes qui lui appartiennent en propre et de ceux qui émanent soit de ses représentants ou délégués directs, soit des particuliers placés sous son autorité immédiate ? C'est ce que nous allons successivement examiner **.

* Vattel, *Le droit,* prélim., §§ 17, 18; liv. 2, ch. 1; Wheaton, *Élém.,* pte. 2, ch. 4, §§ 12 et seq.; Paley, *Moral and pol.,* b. 2, chs. 9, 10; Phillimore, *Com.,* vol. I, §§ 140-143, 167, 170; Twiss, *Peace,* § 13; Massé, *Droit com.,* t. I, §§ 45, 46; Bello, prélim., § 4; Riquelme, lib. 1, tit. 1, cap. 1; Heineccius, *De jure princip.,* § 2; Felice, *Droit de la nat.,* t. II, lects. 15-17; Bowyer, chs. 5, 13; Halleck, ch. 11, §§ 1, 2; Pradier-Fodéré, *Principes généraux,* p. 14; Wildman, vol. I, p 4; Pinheiro Ferreira, *Vattel,* prélim., § 17; Pradier-Fodéré, *Vattel,* t. I, pp. 98-100; Fiore, *Trattato di diritto internazionale pubblico,* 2ª edizione, § 544.

** Vattel, *Le droit,* liv. 2, ch. 5, §§ 63-66; Paley, *Moral and pol.,* b. 1, ch. 10; Phillimore, *Com.,* vol. I, § 41; Mackintosh, *Miscellaneous works,* vol. I, pp. 182 et

Responsabilité des gouvernements pour les faits de leurs agents à l'intérieur.

§ 348. Dans l'intérieur des limites juridictionnelles les agents de l'autorité de toute classe sont personnellement seuls responsables dans la mesure établie par le droit public interne de chaque État. Lorsqu'ils manquent à leurs devoirs, excèdent leurs attributions ou violent la loi, ils créent, selon les circonstances, à ceux dont ils ont lésé les droits un recours légal par les voies administratives ou judiciaires; mais à l'égard des tiers, nationaux ou étrangers, la responsabilité du gouvernement qui les a institués reste purement morale et ne saurait devenir directe et effective qu'en cas de complicité ou de déni de justice manifeste.

Cas de M Eyre, gouverneur de la Jamaïque, 1868.

§ 349. En 1868, M. Eyre, ancien gouverneur de la Jamaïque, fut appelé devant la Cour du banc de la reine comme accusé d'avoir commis des actes d'abus et d'oppression sous le couvert de ses fonctions de gouverneur de l'île. Il était poursuivi aux termes de l'acte 42 Georges III c. 85, qui porte que si un gouverneur d'une colonie ou un fonctionnaire militaire occupant un poste dans une colonie se rend coupable d'un crime ou d'un délit dans l'exercice ou l'accomplissement de ses fonctions ou sous leur couvert, il sera jugé par la Cour de Westminster. Il n'y avait pas de doute que ce que M. Eyre avait fait, il l'avait fait comme gouverneur de la Jamaïque, et que s'il y avait eu délit, ce délit avait été commis sous le couvert de ses fonctions.

Le juge, lord Blackburn, exposa au grand jury que « les devoirs légaux et partant la responsabilité légale des personnes en pareille position varient beaucoup selon leurs pouvoirs et leurs fonctions; mais le principe est le même : le fonctionnaire est tenu d'exercer les pouvoirs dont la loi l'investit de la manière qu'exigent l'équité et les circonstances; s'il manque de faire quelque chose de ce qu'il doit faire ou que les circonstances lui font un devoir de faire et s'il néglige son devoir au point que cette négligence puisse être taxée de criminelle, dans ces cas il sera criminellement responsable. » Trente ans auparavant le maire de Bristol avait été poursuivi pour n'avoir pas pris les mesures nécessaires afin de réprimer les émeutes dans la ville; ces émeutes durèrent trois jours, et une grande partie de Bristol fut livrée aux flammes. Le cas de M. Eyre était le contraire de celui-là; car il était accusé d'avoir outrepassé son devoir. En vertu de la loi des

seq.; Halleck, ch. 11, § 3; Felice, *Droit de la nat.*, t. II, lects. 14, 15; Burlamaqui, *Droit de la nat.*, t. IV, pte. 3, ch. 1; Webster, *Dip.*, p. 167.

colonies il avait la faculté, en prévision de dangers imminents, de proclamer l'état de siége et par conséquent de suspendre le règne du droit commun pour y substituer dans les affaires à juger une procédure sommaire, « comme c'est l'usage des armées en temps de guerre ». Et c'est ce qu'a fait M. Eyre. « En face de l'insurrection, conclut lord Blackburn, en face des massacres et des efforts des nègres révoltés pour soulever le pays, je n'hésite pas à dire que non seulement ce n'a pas été un acte coupable de proclamer l'état de siége, mais que probablement le gouverneur aurait été punissable, s'il ne l'eût point proclamé. »

Le grand jury déclara qu'il n'y avait pas lieu de donner suite à la mise en accusation.

Responsabilité des gouvernements pour les faits de leurs agents à l'étranger.

§ 350. Il en est tout autrement lorsqu'il s'agit d'actes accomplis à l'étranger ayant un caractère véritablement national et imputables à des représentants officiels, délégués de la force publique ou autres. S'il est un principe universellement admis, c'est que le gouvernement se confond toujours avec la nation dont il est l'organe et assume en fait comme en droit la responsabilité de tous les actes des agents qui le représentent ou auxquels il a délégué une partie des pouvoirs qui lui appartiennent en propre. Ce principe absolu, qui demeure invariablement le même sous toutes les formes possibles de gouvernement, ne comporte aucune réserve dans son application extraterritoriale.

Toutefois un gouvernement peut décliner la responsabilité des actes de ses agents, lorsqu'il les désavoue expressément en prouvant qu'il ne les a pas autorisés. Mais même en pareil cas il est tenu de réparer le tort que ces actes ont causé et de punir celui qui les a commis ; car un simple désaveu ne satisfait pas toujours la partie lésée. Cette règle s'applique particulièrement aux actes des personnes faisant partie des forces militaires navales d'un État. Ces personnes sont regardées comme les gardiens de l'honneur et de la dignité de l'État, qui est représenté par le pavillon sous lequel elles servent. De plus la rigueur des lois et de la discipline militaires imprime aux actes d'un officier de l'armée une plus large responsabilité que n'en ont les actes d'un simple fonctionnaire civil. Le premier est sous les ordres et la direction immédiate du chef de l'État, tandis que le second, quoique censé régi par les lois de l'État, ne se trouve pas toujours sous la direction immédiate du pouvoir exécutif ou passible de punition. L'acte d'un officier de l'armée ou de la marine agis-

sant dans sa capacité officielle est donc *prima facie* l'acte de son gouvernement et doit être considéré comme tel tant qu'il n'est pas désavoué par ce gouvernement. Le brevet de l'officier est généralement regardé comme une preuve suffisante de son autorité. Dans le cas où il désavoue l'acte de l'officier, le gouvernement est obligé de punir celui-ci ou de le livrer à la partie lésée pour qu'elle le punisse.

Bombardement de la ville du Cap Haïtien par un bâtiment de guerre anglais.

§ 351. L'Angleterre, si empressée d'ordinaire à couvrir de son approbation tacite ou expresse la conduite de ses agents au dehors, a prouvé récemment que pour elle aussi il est des faits d'injustice et des abus de pouvoir dont elle sait revendiquer et accepter la responsabilité matérielle. Voici dans quelles circonstances :

En 1868, au milieu des luttes intestines qui divisaient l'île d'Haïti, les insurgés cantonnés dans la ville du Cap commirent une série d'actes de déprédation et de vol, desquels eurent à souffrir plusieurs négociants étrangers. Un bâtiment de guerre anglais se rendit sur les lieux pour demander satisfaction; toute réparation lui ayant été refusée, le commandant, sans ordres ni instructions de ses supérieurs hiérarchiques, bombarda la ville et mit le blocus devant le port. Le cabinet de Londres désapprouva la conduite de son commandant et accepta la responsabilité pécuniaire de ses actes en indemnisant les commerçants anglais dont les propriétés et les marchandises avaient été détruites par l'effet du bombardement. Un négociant français avait eu à souffrir du même fait; dès qu'il en fut instruit, le gouvernement britannique n'hésita pas à allouer l'indemnité réclamée et à généraliser ainsi le principe de responsabilité en plaçant les étrangers sur la même ligne que ses propres nationaux.

Discussion entre les États-Unis du Nord de l'Amérique et le Paraguay. — Motif de la conduite agressive du consul Hopkins.

§ 352. Nous devons ajouter trois autres cas fort remarquables du même genre, qui ont donné lieu à de sérieuses complications et à de longues discussions, mais dans lesquels les gouvernements de deux grandes puissances, les États-Unis et l'Angleterre, ont fini, comme dans celui que nous venons d'exposer, par faire droit à des réclamations fondées sur les principes universellement reconnus.

On sait que dans le courant de l'année 1853, les États-Unis de l'Amérique du Nord et le Paraguay avaient conclu entre eux une convention concernant la libre navigation des fleuves et un traité général de commerce et de navigation. Bien que par suite de certains changements de rédaction réclamés par le sénat ces traités n'eussent pas été ratifiés, le cabinet de Washington n'hésita

pas à envoyer à l'Assomption en qualité de consul M. Hopkins, qui n'éprouva aucune difficulté à se faire reconnaître officiellement par le président du Paraguay.

On apprit bientôt que M. Hopkins, en s'établissant à l'Assomption, comptait, tout en exerçant ses fonctions consulaires, s'occuper de spéculations privées, pour la réalisation desquelles il devait trouver de grandes facilités dans les vastes terrains qui lui avaient été concédés à San Antonio; mais il lui manquait des capitaux pour l'exploitation de sa propriété, et ce fut en vain qu'il chercha à s'en procurer à Paris et à Londres. Sans se laisser décourager par la non-réussite de ses tentatives d'emprunt, il eut l'idée d'acheter à New York un navire en très-mauvais état, qu'il fit assurer pour une valeur de 50,000 à 60,000 piastres.

Comme il était facile de le prévoir, ce navire baptisé du nom de l'*Assomption* fit naufrage dans son premier voyage, et, grâce au paiement du prix de son assurance, M. Hopkins se trouva à la tête d'un capital pour fonder une société intitulée *Compagnie de commerce et de navigation du Paraguay*. Dans le même temps ce consul, à la fois propriétaire foncier, négociant, armateur et spéculateur, obsédait le gouvernement paraguayen de plaintes, de réclamations de plus en plus vives, et prodiguait aux habitants du pays des insultes et des attaques telles que le président se vit dans la nécessité de lui retirer l'*exequatur*. Cette mesure, que le cabinet de Washington approuva dès qu'il en fut informé, eut pour contre-coup de rendre insoutenable la position de la *compagnie* et de son fondateur.

Pour sortir d'embarras, M. Hopkins profita du séjour à l'Assomption du navire de guerre de sa nation, *Water Witch*, chargé d'explorer les affluents du Rio de la Plata : sous le prétexte que sa propre sûreté et celle de ses compatriotes étaient en péril, il réclama l'appui du commandant de ce navire, qui le lui accorda; M. Hopkins, qui s'était réfugié à bord, descendit à terre accompagné de quelques matelots armés et se rendit à la maison consulaire pour en retirer les papiers appartenant à la *compagnie*.

Une conduite si extraordinaire ne serait pas restée impunie, si, dans le but de le soustraire au châtiment qu'il avait si bien mérité, M. Guillemot, chargé des affaires de France, n'était intervenu en sa faveur. Un incident survenu à la même époque entre le *Water Witch* et le fort d'Itapiru (1) rendit plus délicate encore la posi-

(1) Le 2 février 1855 le vapeur de guerre des États-Unis *Water Witch*, se trou-

tion dans laquelle se trouvaient respectivement le Paraguay et les États-Unis par suite des coupables manœuvres de M. Hopkins. Ce dernier ne manqua pas en effet d'envenimer l'incident maritime en défigurant les faits qui s'y rattachaient, et les choses en vinrent au point que la République nord-américaine envoya une escadre composée de vingt navires avec deux mille hommes de débarquement, qui furent heureusement retenus en rade de Montévidéo, grâce à l'offre spontanée de médiation faite par le président de la République Argentine. Cette médiation, conduite avec beaucoup d'habileté et de bonheur, amena le 4 février 1859 la signature d'un traité spécial, qui stipulait entre autres choses que les réclamations commerciales de M. Hopkins seraient déférées à des arbitres respectivement choisis par les deux gouvernements intéressés.

Après un examen minutieux de l'affaire, les arbitres déclarèrent que les réclamants *(la compagnie de navigation des États-Unis et du Paraguay)* n'avaient établi aucune preuve ni aucun droit au sujet des préjudices *imputés au gouvernement du Paraguay, et que les pièces produites démontraient au contraire que ce gouvernement ne devait absolument rien à la compagnie pour les indemnités réclamées*. La déclaration des arbitres ne pouvait être plus catégorique, ni l'humiliation des États-Unis plus patente ; car s'il est certain que la violation de territoire commise par M. Hopkins resta sans réparation, il ne l'est pas moins qu'on n'en fut redevable qu'à la louable modération du gouvernement paraguayen, qui consentit à passer le fait sous silence.

Il suffit d'ailleurs de se reporter aux termes dont se sert le rapport du commissaire des États-Unis, présenté à ce sujet au congrès de Washington (1), pour comprendre comment se com-

vant dans les eaux du Rio Paraguay, a voulu forcer le passage, généralement interdit, d'un canal situé à portée du feu du fort d'Itapiru. A cette vue le commandant du fort tira d'abord quelques coups de canon sans boulet, afin de prévenir le lieutenant nord-américain, qui, au lieu de tenir compte de cet avertissement, répondit par une décharge générale. Le fort lâcha une nouvelle bordée avec projectiles, et bientôt le vapeur, ayant éprouvé de graves avaries et perdu plusieurs hommes de son équipage, fut contraint de virer de bord. (Relation du conflit du *Water Witch* par le lieutenant Jeffers, lue au Sénat de Washington dans la séance du 22 avril 1858.)

(1) Voici le texte du document du commissaire des États-Unis :

« Il a été pénible d'observer, dans le cours de cet examen, la subtilité que l'on a déployée pour grossir une affaire *prima facie* afin d'en obtenir la prise en considération par le Congrès et le pouvoir exécutif, en se fondant sur des représentations *ex parte* faites par les personnes les plus intéressées à la réclamation, à l'aide d'une fausse interprétation des lois et des réglements de la République du Paraguay, et de

binent ces honteuses réclamations pécuniaires dont les peuples de l'Amérique méridionale ont été et sont encore si souvent les victimes.

La conduite précipitée, pour ne pas dire imprudente, du cabinet de Washington ne fit pas seulement du tort au Paraguay; elle entraîna encore pour les États-Unis eux-mêmes d'énormes sacrifices d'argent, puisqu'ils dépensèrent uniquement pour les préparatifs de leur expédition une somme d'environ 36,000,000 francs, et cela dans quel but? Pour soutenir les injustes réclamations dont M. Hopkins faisait monter le chiffre à 1,000,000 piastres (plus de 5,000,000 francs). Cet exemple prouve une fois de plus avec quelle extrême prudence les gouvernements doivent prêter l'oreille aux plaintes dont quelques-uns de leurs agents subalternes à l'étranger se rendent l'organe et dans lesquelles l'intérêt personnel joue trop souvent le principal rôle.

Cas de prévarication d'un ministre plénipotentiaire. Affaire du navire la *Caroline*. Différend entre les États-Unis et le Brésil.

§ 353. En 1842 une barque péruvienne, la *Caroline*, fut contrainte par suite de graves avaries de se réfugier dans le port brésilien de Sainte Catherine. Comme il n'y avait pas de consul du Pérou en cet endroit, le capitaine s'adressa aux autorités locales pour faire nommer une commission d'examen. Cette commission décida que le bâtiment n'était pas susceptible de réparation et en ordonna la vente, qui eut lieu conformément aux lois commerciales du Brésil.

La *Caroline* avait été assurée à New-York et à Philadelphie; le montant de l'assurance fut payé par les compagnies; mais plus tard celles-ci poursuivirent devant les tribunaux du Brésil le capitaine, qui était resté dans ce pays, sous l'accusation d'avoir obtenu frau-

l'exagération prodigieuse, sinon criminelle, des demandes de la compagnie, qui augmentent constamment grâce à la façon habile dont ses comptes sont dressés et aux attaques malveillantes et préméditées dirigées contre le Président et la population du Paraguay, et cela dans le simple but de mettre de l'argent dans les poches de ces réclamants.

« Le gouvernement et les citoyens des États-Unis se sont toujours fait gloire de « ne supporter aucun acte injuste » d'un autre gouvernement ou d'un autre peuple, mais en même temps de ne demander aux autres que ce qui est juste, et le jour est encore éloigné, je l'espère sincèrement, où les richesses de l'Inde orientale doivent être accaparées avec leur approbation et sanction, par suite du pillage des États faibles, dont on aura arraché le consentement par la menace du canon.

« Pour les raisons ci-dessus je suis nettement d'avis que le jugement doit être en faveur de la République du Paraguay et contre les réclamants, qui n'ont pas établi leur droit à des dommages en cette affaire.

« Le tout vous est respectueusement présenté.

« Washington, 10 août 1860. — C. JOHNSON. »

duleusement la condamnation du navire. Cette accusation fut trouvée fondée ; le jugement de condamnation fut cassé et la vente annulée ; mais le navire n'était plus là, et il ne paraît pas qu'on ait jamais rien reçu du capitaine sur le prix qu'il en avait touché.

Un nommé Wells, qui avait été consul des États-Unis dans le port de Sainte Catherine, poste qu'il avait été, en 1849, contraint d'abandonner par suite de fautes commises dans l'exercice de ses fonctions, se fit céder par les compagnies d'assurances la propriété de la réclamation à faire valoir contre qui de droit, et intenta une action en dommages et intérêts contre le gouvernement du Brésil, qu'il tenait pour responsable, attendu que le juge qui avait condamné le navire comme impropre à la navigation avait été complice de la fraude. M. Wells présenta la réclamation au gouvernement des États-Unis, qui la transmit à son ministre à Rio de Janeiro avec ordre de la soumettre au gouvernement du Brésil : ce qui n'eut lieu qu'en 1855 ou 1857. L'administration brésilienne se refusa péremptoirement à reconnaître la justice d'une pareille réclamation. L'affaire en resta là pendant quelque temps, lorsque M. Webb fut nommé ministre des États-Unis au Brésil. Comme on le sait, la guerre civile sévissait alors entre les États de l'Union américaine, et le secrétaire d'État, M. Seward, pénétré du danger de se créer des ennemis, recommanda à son agent de ne pas insister auprès du gouvernement brésilien sur le réglement de la réclamation que M. Webb lui-même qualifiait d'injuste.

Mais il paraît qu'en 1857 M. Webb avait changé d'avis ; car nous le voyons prendre un intérêt tout particulier à la réclamation. Il est vrai de dire que dans l'intervalle il était allé aux États-Unis, où il s'était abouché avec M. Wells. A son retour à Rio de Janeiro il pressa le gouvernement brésilien de terminer l'affaire, menaçant, au moment même où le paquebot pour l'Europe allait sortir du port, de rompre ses relations diplomatiques avec le Brésil, si la somme réclamée ne lui était payée sans retard. Dans son désir de prévenir les effets désastreux d'une pareille rupture, le gouvernement brésilien, qui, à son tour, éprouvait des embarras de la guerre du Paraguay, préféra s'exécuter, mais non sans protester ; une somme de 14,252 livres sterling (356,300 fr.) fut remise à M. Webb, qui adressa à M. Seward une lettre de change sur Londres, mais de la somme de 5,000 livres (125,000 fr.) seulement.

Subséquemment, en 1872, sur la demande de M. Carvalho-Borges, ministre plénipotentiaire du Brésil à Washington, le gouvernement américain consentit à soumettre l'affaire à un nouvel examen, et l'avocat général, consulté, émit l'opinion : qu'il n'existait aucun prétexte, quand même les faits seraient vrais, d'en rendre le gouvernement brésilien responsable ; que ce gouvernement avait constamment refusé de se reconnaître comme obligé envers les étrangers à propos de fautes commises par ses employés, si ce n'est lorsque ces employés portent atteinte à la propriété sous l'autorité et pour le compte du gouvernement ; qu'au surplus, en agissant ainsi, le gouvernement brésilien ne tenait pas une conduite différente de ce qui avait lieu aux États-Unis, où les étrangers sont admis devant les tribunaux sur le même pied que les citoyens du pays ; et le gouvernement ne garantit ni aux uns ni aux autres l'honnêteté, la capacité ou la rectitude de jugement de ses fonctionnaires subordonnés.

Appuyé de cette décision, le secrétaire d'État américain refusa de verser aux réclamants la somme qu'il avait reçue de M. Webb ; par contre il informa le ministre brésilien qu'il la tenait à sa disposition. Celui-ci répondit que son gouvernement avait payé plus de 5,000 livres, et exhiba en effet des papiers justifiant du paiement de 14,250 livres. M. Webb, interrogé sur l'emploi qu'il avait fait du surplus des 5,000 livres, montant de la lettre de change qu'il avait transmise à M. Seward, allégua des dépenses que lui avaient coûtées ses démarches, et jusqu'à des sommes distribuées pour acheter le concours de personnes influentes au Brésil : ce dont il ne pouvait donner de preuves ; en un mot il ne fournit aucune explication satisfaisante.

Dans ces circonstances le gouvernement des États-Unis, convaincu que le paiement de la réclamation Wells avait été extorqué à l'administration brésilienne en violation des règles qu'il observait lui-même à l'égard des autres gouvernements, s'engagea à rembourser au Brésil la somme intégrale qu'il avait payée, en y joignant les intérêts.

Dans sa séance du 16 mai 1874 la Chambre des représentants au congrès vota l'allocation de fonds nécessaire pour satisfaire à cet engagement (1).

(1) *Congressional record,* vol. II, n° 128, Washington, 17 mai 1874 ; *O novo mundo*, vol. V, n° 51, New York, 23 décembre 1874.

Discussion entre l'Angleterre et la République du Paraguay. *Affaire Canstatt.* Agression de la marine de S. M. Britannique contre un envoyé extraordinaire du Paraguay dans les eaux de la République Argentine.

§ 354. Vers le milieu de l'année 1858 le gouvernement anglais envoya à l'Assomption un agent diplomatique pour renouveler le traité conclu en 1853 entre le Paraguay et la Grande-Bretagne, lequel devait expirer en 1860. En s'adressant au ministre des relations extérieures de la république pour s'acquitter de sa mission, l'agent du cabinet de Londres déclara que son séjour dans la capitale ne pourrait dépasser le terme de vingt jours; et une fois les négociations entamées, il annonça qu'il était chargé de conclure un traité *perpétuel*.

Le gouvernement du Paraguay ayant refusé de souscrire à cette demande, les conférences ministérielles cessèrent, et l'envoyé anglais chercha alors à s'aboucher directement avec le président de la république. Comme on devait s'y attendre, cette dernière tentative resta sans effet, et M. Christie dut quitter le pays en emportant de son échec un profond ressentiment, qui ne devait pas tarder à produire des fruits bien amers.

Plusieurs incidents particuliers vinrent d'ailleurs compliquer ce désaccord entre le gouvernement paraguayen et le gouvernement anglais; le premier fut l'abordage et la perte du bateau à vapeur de commerce anglais *Little Polly*. Dans un de ses voyages sur le Parana l'aviso de guerre paraguayen le *Tacuari* aperçut devant lui, en remontant le courant et aux abords de la petite rivière Sangita, le *Little Polly*, qui marchait à contre-bord; bientôt ses fausses manœuvres rendirent un abordage inévitable: Dans le choc qui s'ensuivit le vapeur anglais coula à pic; mais tout son monde, équipage et passagers, fut sauvé par les chaloupes du *Tacuari* et heureusement amené à terre. Malgré l'évidence des faits tels qu'ils résultaient du procès-verbal dressé au moment même de l'accident, la perte du *Little Polly* fit surgir toute une série de réclamations aussi injustes au fond que blessantes dans la forme qui leur fut donnée.

Un second incident, dans lequel le Paraguay n'avait pas plus de torts à se reprocher, mit le comble aux prétentions étranges de l'Angleterre. Voici les faits : une conspiration tramée contre la vie du président Lopez ayant été découverte, on trouva parmi les complices un certain Canstatt, muni à cette époque d'un passeport anglais, mais qui en réalité était né à Montévidéo et qui dans ses excursions précédentes avait toujours voyagé avec un passeport délivré par les autorités de la République Orientale. Canstatt ayant été emprisonné comme conspirateur, le consul anglais à l'Assomp-

tion, M. Henderson, exigea sa relaxation immédiate en raison de sa qualité de sujet britannique. En agissant ainsi ce consul s'arrogeait évidemment des droits qu'il n'avait pas, émettait même des prétentions contraires à la saine raison, et le gouvernement du Paraguay, en consentant à discuter avec lui sur un semblable terrain, faisait certainement preuve d'un vif désir de conciliation et d'une grande condescendance. Mais c'eût été manquer de dignité, encourir le reproche d'une coupable faiblesse et porter atteinte à l'indépendance souveraine de l'action judiciaire, que de prêter l'oreille à des réclamations aussi injustifiables que celles faites au nom de Canstatt. Cependant M. Henderson, fort de l'approbation de son gouvernement, refusa de se désister, quitta le territoire du Paraguay et laissa ainsi interrompues les relations entre les deux pays.

Sur ces entrefaites le gouvernement du Paraguay avait envoyé en mission spéciale auprès de la Confédération Argentine, à bord du *Tacuari*, le fils même de son président, le général Don Francisco Solano Lopez. Celui-ci était chargé d'offrir la médiation de son pays pour mettre fin à la guerre engagée entre la République Argentine et la province de Buenos Aires. Cette mission ayant été menée à bonne fin, le général Lopez se disposait en novembre 1859 à retourner à l'Assomption à bord du *Tacuari*. Quelle ne dut pas être sa surprise, lorsqu'au moment de sortir de la rade de Buenos Aires il vit deux bâtiments de la station anglaise, la corvette *Buzzard* et la canonnière *Grappler*, lever l'ancre et manœuvrer de manière à lui couper la route, en même temps qu'ils tiraient un coup de canon dont le boulet passa très-près de la proue du *Tacuari*. Lutter contre des forces si supérieures eût été un acte de témérité injustifiable; le *Tacuari* revint donc au mouillage. Le général Lopez protesta énergiquement contre l'attaque dont il avait été victime, en réclamant du gouvernement argentin une protection, sinon matérielle, tout au moins morale, et finalement il se rendit par terre à Parana.

Interpellé sur les motifs d'une conduite si contraire au droit des gens, l'amiral sir Stephen Lushington, commandant supérieur des forces navales britanniques dans la Plata, allégua le refus des autorités du Paraguay de mettre Canstatt en liberté, et ajouta qu'il était prêt à ne plus s'opposer au voyage du *Tacuari*, si le prisonnier était envoyé à bord du navire anglais le *Léopard* ou mis entre les mains de la légation de son pays. Cette condition ayant été

remplie, le vâpeur paraguayen fut autorisé à quitter paisiblement les eaux de Buenos Aires. Toutefois de pareils faits réclamaient une éclatante réparation, et le président du Paraguay accrédita un ministre en mission spéciale près les cours de Paris et de Londres pour tâcher de l'obtenir par les voies amiables. Cet envoyé ne réussit point à se faire recevoir par lord John Russell, premier ministre de la reine Victoria, et dut se contenter d'une entrevue personnelle avec le sous-secrétaire du *Foreign office*, qui déclara que l'Angleterre se refuserait à toute espèce de négociations tant que le Paraguay n'aurait pas donné la satisfaction exigée par M. Henderson.

Toutes les notes de lord John Russell en réponse à celles de l'envoyé de la république étaient d'accord avec cette manière de voir, et l'intervention officieuse de M. Thouvenel, ministre des affaires étrangères de France, ne put parvenir à faire sortir le cabinet de Londres de la voie erronée dans laquelle il s'était engagé.

Dans cet état de choses, comprenant qu'il ne pourrait faire triompher la juste cause qu'il était chargé de défendre en se maintenant plus longtemps dans la ligne de réserve strictement tracée par les pratiques diplomatiques, l'agent du Paraguay crut devoir proposer de soumettre le différend à l'examen des avocats de la Couronne, dont il consentait d'avance à accepter la décision. Cette proposition si raisonnable et si modérée n'ayant pas été agréée, il dut recourir à la presse périodique pour élucider la question, et faire appel aux lumières du jurisconsulte anglais Sir Robert Phillimore, et de l'éminent homme d'État français M. Drouyn de Lhuys, qui l'une et l'autre formulèrent un avis de tout point favorable au Paraguay.

Devant l'unanimité des témoignages qui condamnaient ses exigences et l'exposé véridique des faits accomplis au Paraguay, l'Angleterre ne put résister plus longtemps, et au mois d'avril 1862 les deux pays signèrent à l'Assomption un traité qui mettait fin à leur regrettable différend.

Dans ce traité M. Thornton, l'agent anglais, dut déclarer qu'en ce qui concernait l'affaire Canstatt, « *le gouvernement de S. M. Britannique n'avait jamais prétendu s'arroger le droit d'intervenir dans la juridiction du Paraguay; que son intention n'avait jamais été ni pu être d'empêcher le gouvernement paraguayen de veiller à l'application de ses lois* », ajoutant que « *la démonstration dirigée*

contre le Tacuari *avait été un acte étranger au gouvernement de S. M. Britannique, un fait individuel de l'amiral Lushington, agissant sous sa propre responsabilité* ».

Comme on le voit, les justes réparations demandées par le représentant du Paraguay furent amplement accordées, et la Grande-Bretagne fut amenée à traiter, dans la capitale même du pays que ses délégués avaient prétendu humilier, de la satisfaction due pour l'injure faite à un pavillon ami *.

Responsabilité pour les actes privés des nationaux.

§ 355. Tout individu qui trouble la tranquillité publique, qui lèse les droits souverains de la nation ou viole les lois, offense l'État, se déclare son ennemi et encourt de justes châtiments. La responsabilité n'est pas moindre, lorsqu'au lieu d'attaquer l'État, les crimes ou les délits dont il s'est rendu coupable portent atteinte à la sécurité personnelle, aux droits et à la propriété des particuliers. Dans les deux cas le gouvernement manquerait à ses devoirs, s'il ne poursuivait pas la répression de l'injure commise et ne faisait pas sentir à l'offenseur le poids de sa législation pénale. L'État n'est pas seulement obligé d'assurer l'empire de la paix et de la justice entre les divers membres de la société dont il est l'organe ; il doit encore et tout particulièrement veiller à ce que tous ceux qui sont placés sous son autorité n'offensent ni les gouvernements ni les citoyens des autres pays. Les nations sont en effet tenues de se respecter mutuellement, de s'abstenir les unes à l'égard des autres de toute lésion, de toute injure, en un mot de tout ce qui peut nuire à leurs intérêts et troubler la bonne harmonie qui doit présider à leurs relations. L'État qui tolère que ses ressortissants immédiats manquent à une nation étrangère se rend moralement complice de leurs écarts et engage sa responsabilité personnelle.

Dans son application ce principe n'a cependant rien d'absolu et comporte des réserves inhérentes à la nature même des

* Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 6; Phillimore, *Com.*, v. I, § 218; Lieber, *Political ethics*, b. 7, § 26; Gardner, *Inst.*, p. 546; Rutherforth, *Inst.*, b. 2, ch. 9, §§ 12, 13; Halleck, ch. 11, §§ 4, 5; Burlamaqui, *Droit de la nat.*, t. IV, pte. 3, chs. 1, 2; Felice, *Droit de la nat.*, t. II, lects. 9, 15; Ch. Calvo, *Una pagina*, pp. 1-67, 73-304; *Commission under the convention between the United States and Paraguay; Statements and arguments for claimants and for the republic and opinion and award of commissioners; Archives dip.*, 1862, t. II, pp. 398-477; Cuestion Canstatt, *Documentos oficiales; A statement of the facts of the controversy between the governments of Great Britain and Paraguay, and opinion of M. Phillimore; Opinion de M. Drouyn de Lhuys;* Torres Caicedo, *Mis ideas, mis principios*, t. III, pp. 13-44.

choses; car il est des faits, des actes privés que l'autorité la plus vigilante ne peut prévenir, que la législation la plus sage et la plus complète ne saurait toujours empêcher ou réprimer. Tout ce que les autres nations peuvent demander à un gouvernement, c'est qu'il se montre pénétré d'un profond sentiment de justice et d'impartialité, rappelle ses sujets par tous les moyens en son pouvoir au respect de leurs obligations internationales, ne laisse pas impunis les écarts dans lesquels ils ont pu être entraînés, qu'enfin il agisse en tout avec bonne foi et conformément aux préceptes du droit naturel ; aller au delà, ce serait élever une injure privée à la hauteur d'une offense publique, imputer à une nation tout entière le tort d'un seul de ses membres *.

Responsabilité d'un État à raison de l'approbation donnée aux actes de ses nationaux.

§ 356. Nous avons déjà expliqué qu'en thèse générale les actes privés des nationaux n'engagent pas la responsabilité de l'État auquel ils appartiennent; mais ces actes ne changent-ils pas de caractère quant à leurs conséquences extérieures, lorsqu'ils ont reçu une sorte de sanction ou d'approbation publique? D'accord en cela avec les publicistes qui ont traité la question, il nous semble incontestable que la nation ou le gouvernement qui approuve et ratifie les actes de ses ressortissants les accepte comme siens, devient l'auteur réel de l'injure commise, et autorise pleinement la partie offensée à en faire remonter la responsabilité directe à celui qui se les est volontairement et sciemment appropriés. L'État qui dans ce cas refuse de réparer le dommage causé par un de ses sujets, de châtier lui-même le coupable ou de le livrer pour être puni se rend en quelque sorte complice de l'offense et aggrave des torts dont les autres nations sont en droit de lui demander compte **.

Conditions de la responsabilité internationale des gouvernements. Résumé.

§ 357. On peut résumer ainsi les circonstances et les conditions dans lesquelles la responsabilité internationale s'impose aux gouvernements à raison d'actes accomplis par des personnes dont ils doivent répondre.

Lorsqu'il s'agit de ses fonctionnaires ou agents, un gouverne-

* Vattel, *Le droit*, liv. 2, §§ 71-73; Phillimore, *Com.*, vol. I, § 218; Rutherforth, *Inst.*, b. 2, ch. 9, § 12; Halleck, ch. 11, § 6; Felice, *Droit de la nat.*, t. II, lect. 15; Burlamaqui, *Droit de la nat.*, t. IV, pte. 3, ch. 2.

** Vattel, *Le droit*, liv. 2, §§ 74-76; Pinheiro Ferreira, *Notes sur Vattel*, § 74, p. 294; Phillimore, *Com.*, v. I, § 218; Rutherforth, *Inst.*, b. 2, ch. 9, § 12; Halleck, ch. 11, § 7; Burlamaqui, *Droit de la nat.*, t. IV, pte. 3, ch. 2; Felice, *Droit de la nat.*, t. II, lect. 15.

ment peut être tenu pour responsable des conséquences de leurs actes, dans les circonstances suivantes : si, ayant été en temps opportun pour l'empêcher prévenu du fait illicite que son agent avait l'intention de commettre, il ne l'a pas empêché ;

Si, ayant eu le temps d'annuler l'acte de son agent, il ne l'a pas fait immédiatement ;

Si, informé du fait accompli, il ne s'est pas empressé de blâmer la conduite de son agent et de prendre les précautions nécessaires pour en empêcher le renouvellement. En tout cas, un gouvernement qui refuse ou s'abstient de désavouer ses fonctionnaires ou agents dans leurs actes qui portent préjudice à des intérêts étrangers est censé s'approprier ces actes, les ratifier tacitement ; il ne peut donc se soustraire à en subir toutes les conséquences.

Quand le gouvernement a eu connaissance du fait duquel le dommage a résulté et n'a pas déployé la diligence suffisante pour le prévenir ou en arrêter les conséquences, soit à l'aide des moyens à sa disposition, soit avec ceux qu'il pouvait demander au pouvoir législatif, l'État sera responsable pour négligence volontaire de diligence. Dans ce cas le degré de responsabilité de l'État devra avoir pour base le plus ou le moins de facilités qu'il avait de prévoir le fait, le plus ou le moins de précautions qu'il était à même de prendre pour l'empêcher.

Il appartient aux pouvoirs constitués d'organiser un système de mesures légales propres à mettre le gouvernement en état de remplir les devoirs internationaux, de réprimer et de punir les particuliers qui offensent les États amis ou leur portent préjudice. Mais il ne suffit pas qu'un État se soit fait un système de lois et l'ait observé, pour en conclure qu'il doive être exonéré de toute responsabilité. Il peut se faire que ce système soit incomplet et inefficace. Or, quand les défauts ou les lacunes existant dans les lois ou la procédure pénale d'un État sont tels qu'il était aisé de prévoir que ces lois ou cette procédure seraient insuffisantes pour réprimer et punir les offenses envers un État ami, on peut exiger que l'État prenne un surcroît de mesures de précaution correspondantes au risque du dommage à prévoir ; et s'il a négligé de le faire, l'État est tenu responsable du fait des particuliers qui ont causé un dommage à des étrangers.

Par contre, si un gouvernement a avec une entière bonne foi pris toutes les mesures dont il pouvait user pour obvier au dom-

mage, s'il a eu recours à tous les procédés légaux pour l'empêcher et pour punir celui qui l'a causé, il ne serait pas équitable de le déclarer responsable ; car en pareil cas on ne saurait aller jusqu'à exiger de lui qu'il prît des mesures incompatibles avec les institutions politiques de son pays, ou lui faire un crime de n'avoir pu, malgré tous ses soins, modifier le système des lois trouvé et reconnu incomplet.

Il n'est pas facile d'établir des règles abstraites pour déterminer quand le manque de diligence de la part d'un gouvernement à calculer les conséquences possibles et présumables de son propre système de lois et de procédure peut constituer une négligence volontaire et de nature à rendre l'État responsable. Tout dépend du rapport entre le devoir abstrait de l'État et les circonstances du fait, entre le risque du dommage à éprouver et les facilités qu'il y avait de le prévoir.

L'application des lois faite loyalement et de bonne foi est une forte présomption en faveur de l'État ; mais elle peut être détruite par la preuve contraire.

Un gouvernement peut être tenu responsable envers les gouvernements étrangers pour le fait de particuliers toutes les fois que ceux-ci accomplissent des actes de nature à compromettre l'ordre et la sûreté des États voisins, ou quand ils ont de leur fait propre causé un tort à un État étranger ou aux citoyens de cet État et que le gouvernement du pays où les actes ont eu lieu n'a pas fait ce qui était en son pouvoir pour les empêcher.

En pareil cas on ne pourrait pas faire dépendre la responsabilité de l'État de ce que les lois n'ont pas été appliquées comme elles eussent dû l'être ; car dans cette hypothèse le dommage aurait été causé par la faute des fonctionnaires de l'État, et il faudrait appliquer les règles que nous avons déjà exposées.

Le cas est plus compliqué lorsque les lois ont été parfaitement appliquées, mais qu'on n'a pu néanmoins empêcher le dommage, parce que les fonctionnaires publics n'avaient pas des moyens légaux suffisants pour empêcher les particuliers de causer un dommage de leur fait propre à un État étranger. Dans cette seconde hypothèse la responsabilité du gouvernement pourrait dépendre de son manque volontaire de diligence à calculer les conséquences possibles et présumables de son système de lois et des prescriptions légales ordonnées pour faire respecter les devoirs internationaux.

Cas où la responsabilité de l'État ne peut être invoquée.

§ 358. Toutefois il ne suffit pas qu'un État fournisse la preuve qu'il a éprouvé un dommage du fait de particuliers résidant dans un autre État, pour déclarer celui-ci responsable; il faut que de plus il donne la preuve que le fait qui lui a causé le dommage est moralement imputable à l'État, ou que cet État devait ou pouvait l'empêcher et a volontairement négligé de le faire.

Un gouvernement ne peut se soustraire à la responsabilité et à l'obligation de réparer le dommage, s'il a autorisé ou même accompli lui-même l'acte qui a occasionné ce dommage; mais il y échappe, si en agissant ainsi il est demeuré dans les bornes légales de l'exercice du pouvoir public ou s'il y a été contraint par des circonstances de force majeure.

En général les actes du pouvoir public, les faits de gouvernement proprement dit ou d'administration ne donnent pas lieu à la responsabilité de l'État : tels sont les faits de guerre, les mesures prises dans un intérêt d'ordre public, de salubrité, ou au point de vue économique, comme la prohibition d'exporter certaines marchandises, l'établissement et la modification des tarifs de douanes, etc.

Ainsi, par exemple, dans un cas d'incendie l'autorité a le droit indiscutable de prendre toutes les mesures qu'elle juge opportunes pour arrêter les ravages du feu. Les particuliers seraient malvenus à prétendre rendre l'administration responsable des mesures de précaution prises alors par ses agents, sous prétexte qu'elles sont prématurées ou inutiles; tout au plus pourrait-on faire valoir qu'elles ont excédé les proportions nécessaires.

L'État ne saurait non plus être responsable d'un accident qui n'aurait pas de cause reconnue, ou dont la cause ne serait pas attribuée d'une manière certaine à la négligence de ses employés.

Toutes les fois qu'il s'agit de réparer des dommages causés par le fait d'un gouvernement, que cette réparation doive être réglée selon les principes de l'équité ou par l'application des lois intérieures spéciales, aucune différence ne doit être faite entre les étrangers et les nationaux.

Étendue de la responsabilité.

§ 359. La responsabilité des gouvernements envers les étrangers ne peut être plus grande que celle que ces gouvernements ont à l'égard de leurs propres citoyens. On ne saurait prétendre en effet que les droits d'hospitalité puissent restreindre le droit qui appartient à un gouvernement d'user de tous les moyens légaux pour pourvoir à la conservation de l'État, ou que les étrangers puissent

obtenir une position privilégiée; l'exemption des conséquences des malheurs publics est la garantie des dommages qui pourraient être causés par force majeure ou par l'impérieuse nécessité de pourvoir au salut public*.

Responsabilité à raison d'arrêts de prince (*embargo*) et d'angaries imposés aux navires marchands étrangers.

§ 360. En cas de troubles civils ou de guerre extérieure, l'intérêt de sa défense ou de sa sûreté peut mettre un État dans l'obligation morale de porter momentanément atteinte à la liberté des transactions commerciales, de paralyser les mouvements des navires marchands, et même de requérir ceux-ci pour les employer à des transports de troupes et de munitions ou à d'autres opérations militaires. La raison d'État prime ici l'intérêt privé, national ou étranger, et légitime l'emploi de ces moyens extrêmes désignés sous le nom *d'arrêt de prince* et *d'angarie*. Le premier de ces mots, dans son acception toute pacifique, est l'équivalent d'une interdiction de commerce, par exemple, avec un port bloqué ou en état de révolte; il s'emploie encore pour caractériser la défense de communiquer avec l'ennemi ou de quitter un mouillage avant l'expiration de certains délais, pour mieux assurer le secret d'une expédition navale. L'angarie s'applique à la mise en réquisition d'un navire marchand pour un service *public* quelconque. Le droit d'arrêt de prince ou d'embargo et celui d'angarie font partie des prérogatives de la souveraineté; mais ils diffèrent dans leur nature comme dans leurs effets. Le premier, pour être légitime, doit être général, restreint dans les plus étroites limites et fondé sur des raisons majeures; il n'implique le plus communément que la responsabilité morale du gouvernement qui l'exerce. Le second, au contraire, est essentiellement spécial, et, en raison des risques et des charges onéreuses qu'il impose au navire qui le subit, il engage la responsabilité matérielle et financière de l'État qu'une nécessité d'ordre supérieur condamne à y recourir.

L'exercice de ces deux droits, du dernier surtout, est extrêmement délicat et exige de grands ménagements pour les intérêts privés étrangers qu'il affecte. D'une part, en effet, il jette le trouble dans des opérations commerciales librement engagées, qu'il est du devoir de tous les États de respecter et de favoriser : en détournant le navire de la route que les armateurs lui ont tracée, il prolonge son voyage, compromet son chargement d'aller ou de retour,

* Fiore, *Trattato*, 2ª édizione, cap. 4, §§ 644-664; Clunet, *Journal du droit int. privé*, 1876, p. 498; Sourdat, *Traité général de la responsabilité*, t. II, pte. 2. liv. 1, ch. 10, art. 1, pp. 404 et seq.

accroît les salaires de son équipage, entraîne pour lui des dépenses imprévues et forcées, ou modifie les assurances destinées à le couvrir contre les chances de la navigation. D'autre part, en le faisant servir à un usage public, en l'employant à des opérations militaires ayant forcément un caractère hostile, il détruit sa neutralité, l'expose à des risques et des dangers de capture ou de détention, dont l'équité veut qu'il soit couvert, puisqu'il n'a pas été libre de s'y soustraire. La règle universellement consacrée en cette matière est donc que tout gouvernement que les circonstances contraignent à recourir à l'angarie ne soit pas seulement responsable de ses conséquences matérielles pour le navire qui en est l'objet, mais encore qu'il soit tenu, avant d'imposer sa réquisition, de débattre avec les ayant droit et de solder l'indemnité due pour le service réclamé. Du reste le droit d'angarie appartient par sa nature aux droits imparfaits, et un grand nombre de traités en ont formellement interdit l'exercice ou subordonné l'emploi au paiement *préalable* d'une juste compensation pécuniaire (1).

Responsabilité des gouvernements à raison de préjudices éprouvés ou de délits commis par des étrangers.

§ 361. A cette question se rattachent les graves et nombreux conflits que la protection des étrangers a fait surgir entre les grandes puissances européennes et les gouvernements du Nouveau Monde. Toutes ces réclamations reposent sur des offenses personnelles, tantôt réelles et sérieuses, tantôt imaginées ou exagérées par les agents diplomatiques ou consulaires, et invariablement dépeintes par ceux-ci sous les couleurs les plus vives. La règle que dans plus d'une circonstance on a tenté d'imposer aux États américains, c'est que les étrangers méritent plus de considération, des égards et des privilèges plus marqués et plus étendus que ceux accordés aux nationaux mêmes du pays où ils résident.

Ce principe est intrinsèquement contraire à la loi d'égalité des nations et très-funeste par ses conséquences pratiques. Dans sa revendication absolue contre les États américains, il ne nuit pas seulement au maintien des relations de bonne harmonie; il est avant tout souverainement injuste, puisque les gouvernements européens n'en font pas pour eux-mêmes une règle invariable de conduite entre eux. Toute loi, pour être acceptée et pour imposer

(1) Voir les traités conclus entre la France et le Chili en 1851 (De Clercq, t. VI, p. 89), le Guatémala en 1854 (De Clercq, t. VI, p. 446), le Vénézuéla en 1854 (De Clercq, t. VI, p. 446), la Nouvelle Grenade en 1856 (De Clercq, t. VII, p. 205), le San Salvador en 1858 (De Clercq, t. VII, p. 362), le Nicaragua en 1859 (De Clercq, t. VII, p. 586), et le Pérou en 1861 (De Clercq, t. VIII, p. 193).

le respect, doit reposer sur la base de l'égalité, protéger le faible aussi bien que le puissant, sauvegarder les droits et les intérêts de chacun sans exception de personne, en un mot peser équitablement sur tous. Les liens moraux qui unissent les peuples sont du même ordre et impliquent un caractère absolu de solidarité; un État ne saurait donc légitimement ni revendiquer chez les autres une situation privilégiée dont il ne serait pas réciproquement disposé à faire jouir les étrangers, ni réclamer pour ses sujets des avantages supérieurs à ce qui constitue le droit commun des habitants du pays.

Discussion entre le gouvernement britannique et la Prusse. Affaire du capitaine Mac Donald.

§ 362. Parmi les nombreux cas que nous pourrions citer du principe d'égalité sous lequel les étrangers restent placés en Europe, se trouve celui de M. Mac Donald, capitaine des gardes du corps de la reine d'Angleterre. Cet officier avait tenu une conduite coupable et s'était livré à certains excès envers ses compagnons de voyage dans l'intérieur d'une voiture du chemin de fer de Bonn (Prusse). La police locale l'arrêta et commença contre lui des poursuites correctionnelles. Pendant qu'il était entre les mains des agents de la force publique, M. Mac Donald opposa une résistance tellement vive qu'on dut recourir à des mesures violentes et le retenir en prison jusqu'au jour de sa comparution devant les juges.

Lord Russell réclama énergiquement à Berlin et alla même jusqu'à qualifier d'inconvenante la conduite du tribunal prussien, qui refusait de mettre en liberté M. Mac Donald, dont il connaissait le rang et la position à la cour de S. M. B. La réponse du gouvernement prussien ne fut pas moins vive; elle repoussait toute pensée de satisfaction, de réparation ou d'excuse, et démontrait avec la dernière évidence que la procédure entamée par les magistrats de Bonn était inattaquable en droit, puisqu'elle était strictement conforme à la législation du royaume.

L'arrestation à l'étranger d'un officier de la reine produisit en Angleterre une irritation d'autant plus grande que les faits particuliers qui s'y rattachaient avaient été ou exagérés ou inexactement rapportés par les journaux. Le cabinet de Londres dut poursuivre l'affaire par la voie diplomatique.

D'après les pièces qui furent plus tard communiquées au parlement, voici sur quel terrain le gouvernement anglais se plaça dans ses discussions avec le cabinet de Berlin :

« Il semble au gouvernement de S. M. B., disait lord John Russell dans une dépêche au ministre d'Angleterre à Berlin, que la con-

duite du gouvernement prussien en cette occasion offre un caractère peu amical. La loi prussienne a été appliquée avec une rigueur extrême, sans qu'il existât aucune de ces nécessités commandées par les intérêts de la justice. Le refus peu courtois du tribunal prussien, après qu'il eût été informé de la position occupée par le capitaine Mac Donald, qui fait partie des gardes du corps de sa souveraine, est en opposition avec la courtoisie qu'on a coutume d'observer envers les étrangers, et doit être d'autant plus remarqué qu'il n'a pas été blâmé par le gouvernement du roi de Prusse. Ce dernier n'a tenté en rien d'adoucir ni de justifier les actes consommés, et le gouvernement de S. M. B. ne peut faire moins que de considérer cette conduite comme une preuve évidente du peu de prix que la Prusse attache au maintien de la bonne intelligence entre les deux États. »

Le sous-secrétaire d'État des affaires étrangères de Berlin, le comte Grunne, répondit à ces étranges récriminations en termes assez peu mesurés, rétablit les faits si singulièrement défigurés, et, se plaçant au point de vue du droit strict, nia que le capitaine Mac Donald, dont la conduite était à tous égards injustifiable, eût été victime d'aucun abus de justice.

L'affaire en resta là ; l'action des tribunaux prussiens ne fut pas autrement entravée ; le capitaine Mac Donald dut subir le châtiment qu'il avait encouru, et le cabinet de Londres, en se désistant de ses plaintes, de ses demandes de réparation, justifia une fois de plus le principe général qui veut que pour les délits l'étranger reste soumis au régime de droit commun qui pèse sur les nationaux eux-mêmes.

Malgré la force de ce précédent et du grand nombre d'exemples concordants qu'il serait facile de citer, et en dépit de la pratique invariablement suivie par toutes les nations européennes dans leurs relations mutuelles, certains États n'ont pas craint de s'inspirer dans leur conduite à l'égard des républiques de l'Amérique de règles diamétralement contraires, comme si les principes généraux du droit international pouvaient varier suivant les lieux où ils doivent recevoir leur application, être justes, vrais, absolus sur un point et cesser de l'être sur un autre ! *

* Vattel, *Le droit,* liv. 2, §§ 71, 72; Phillimore, *Com.*, v. I, § 218; Rutherforth, *Inst.*, b. 2, ch. 9, § 12; Thiers, *Discours prononcé au Corps législatif* les 26 et 27 janvier 1864; Ch. Calvo, *Annales*, t. I, int., pp. LXXII-CI; Ch. Calvo, *Una pagina*, p. 223; Burlamaqui, *Droit de la nat.*, t. IV, pte. 3, ch. 2; Felice, *Droit de la nat.*, t. II, lect. 15.

Responsabilité à raison des pertes et des dommages éprouvés par des étrangers en temps de troubles intérieurs ou de guerres civiles.

§ 363. Les gouvernements sont-ils ou non responsables des pertes et des préjudices éprouvés par des étrangers en temps de troubles intérieurs ou de guerres civiles ? Cette question a été longuement discutée et finalement résolue par la négative.

Avant de fournir les preuves pratiques de notre assertion, nous développerons ici sur cet important sujet quelques considérations générales.

Admettre dans l'espèce la responsabilité des gouvernements, c'est-à-dire le principe d'une indemnité, ce serait créer un privilége exorbitant et funeste, essentiellement favorable aux États puissants et nuisible aux nations plus faibles, établir une inégalité injustifiable entre les nationaux et les étrangers. D'un autre côté, en sanctionnant la doctrine que nous combattons on porterait, quoique indirectement, une profonde atteinte à un des éléments constitutifs de l'indépendance des nations, celui de la juridiction territoriale ; c'est bien là en effet la portée réelle, la signification véritable de ce recours si fréquent à la voie diplomatique pour résoudre des questions que leur nature et les circonstances au milieu desquelles elles se produisent font rentrer dans le domaine exclusif des tribunaux ordinaires.

Opinion des hommes d'État et des publicistes.

§ 364. A l'appui de cette doctrine nous citerons tout d'abord l'opinion exprimée en 1849 par M. le baron Gros, lors de sa mission spéciale en Grèce pour le réglement des célèbres réclamations pécuniaires de Don Pacifico. « En général, disait ce diplomate dans une de ses dépêches au gouvernement français, qui a été plus tard communiquée au parlement anglais, il est admis en principe, et ce principe est conforme à l'équité, qu'il ne peut exister d'intervention diplomatique dans les différends où *l'autorité locale* ne se trouve pas en cause ; c'est aux tribunaux et conformément aux lois du pays que la partie lésée, quelle que soit sa nationalité, doit recourir et demander justice. »

Opinion de lord Stanley.

Lord Stanley, traitant la même affaire au sein du parlement britannique, s'exprima ainsi : « Je ne crois pas que les gouvernements soient tenus, dans toute la rigueur de ce mot, d'indemniser les étrangers qui ont éprouvé des pertes ou des préjudices par suite de circonstances de force majeure. Tout ce qu'ils peuvent faire dans des cas semblables, c'est de protéger par tous les moyens en leur pouvoir les nationaux et les étrangers résidant sur leur territoire contre des actes de spoliation ou de violence. »

Opinion de Rutherforth.

Rutherforth dit de son côté : « Une nation qui n'empêcherait pas ses sujets de nuire aux étrangers engagerait sa responsabilité, parce que les nationaux étant placés sous son autorité, elle est tenue de veiller à ce qu'ils ne portent pas préjudice à autrui. Mais une semblable négligence ne rend pas une nation responsable des actes de ceux de ses sujets qui se sont mis en état d'insurrection et ont rompu leurs liens de fidélité, ou qui ne se trouvent pas dans les limites de son territoire. En pareilles circonstances, et quel que soit en droit le caractère qu'on veuille attribuer à leurs actes et à leur conduite, ces citoyens cessent en fait d'être sous la juridiction de leur gouvernement. »

Opinion de la presse anglaise sur l'intervention européenne au Mexique.

Deux organes très-autorisés de la presse anglaise, le *Morning Post* et le *London News*, ont soutenu la même opinion à propos de l'intervention européenne au Mexique. Le premier de ces journaux, dans son numéro du 7 novembre 1862, écrivait : « Lorsqu'un gouvernement dont l'autorité n'est pas complètement assise à l'intérieur se montre néanmoins disposé à faire tout ce qu'il peut pour protéger la vie et les biens des sujets anglais, ce serait de notre part faire preuve d'une rigueur excessive que d'exiger de lui une sécurité qu'il est en réalité difficile d'obtenir. »

De son côté, le *London News* publiait le 15 février de la même année la déclaration suivante : « Les hommes que l'esprit mercantile attire dans d'autres pays doivent, en y allant, être préparés à affronter, comme les nationaux, les périls auxquels tous sont exposés par les désordres et les dissensions intestines. »

Discussions entre différents gouvernements.

§ 365. L'opinion des publicistes que nous venons de rapporter est pleinement d'accord avec le droit et avec la pratique observée par les diverses nations de l'Europe. Toutes en effet, et, à leur exemple, le gouvernement des États-Unis d'Amérique ont énergiquement et invariablement dans les cas analogues repoussé le principe d'indemnité et d'intervention diplomatique. Nous allons le démontrer par des faits.

Réclamations de l'Angleterre contre la Toscane et le royaume de Naples.

§ 366. A la suite des troubles politiques qui eurent lieu sur divers points de l'Italie en 1849, plusieurs sujets anglais fixés en Toscane et dans le royaume de Naples s'adressèrent à leur gouvernement pour se faire indemniser des pertes et des préjudices que ces troubles leur avaient occasionnés. Le cabinet de Londres entama des réclamations par la voie diplomatique et voulut même dans celles qu'il éleva contre la Toscane impliquer la responsabi-

lité de l'Autriche en raison des secours que le gouvernement de ce pays avait fournis au grand-duc.

Note du cabinet de Vienne.

§ 367. Ainsi mis en cause, le cabinet de Vienne s'empressa d'adresser à l'ambassadeur d'Autriche à Londres une note, que celui-ci avait ordre de communiquer au chef du *Foreign office,* pour protester en termes énergiques contre la conduite de l'Angleterre. Dans cette note datée du 14 avril 1850, le prince de Schwartzemberg s'étonne qu'il puisse y avoir un État qui réclame pour ses sujets établis dans un autre pays des avantages et des droits dont les nationaux eux-mêmes ne jouissent pas. Partant de là, il exprime ensuite l'opinion que lorsqu'un étranger se fixe dans une contrée autre que la sienne et qui vient à être en proie aux horreurs de la guerre civile, cet étranger est tenu d'en subir les conséquences. Le prince ajoutait que, *quelque disposées que pussent être les nations civilisées d'Europe à étendre les limites du droit de protection, jamais cependant elles ne le seraient au point d'accorder aux étrangers des priviléges que les lois territoriales ne garantissent pas aux nationaux.* Il terminait en invoquant le droit qui appartient à tout État souverain et indépendant d'assurer et de maintenir sa propre conservation même par l'emploi des armes.

Arbitrage proposé à l'empereur de Russie, et motifs du refus de ce souverain.

§ 368. La question n'en resta pas là. Le gouvernement toscan, voulant régler ce différend à l'amiable, eut l'idée de le soumettre à l'arbitrage d'une tierce puissance et s'adressa dans ce but au cabinet de Saint-Pétersbourg.

Dès qu'il eut pris connaissance de l'affaire, le gouvernement russe, par une note adressée le 2 mai 1850 à son ambassadeur en Angleterre, déclara que dans son opinion les raisons de droit sur lesquelles reposait le débat entre l'Angleterre, la Toscane et Naples militaient si évidemment en faveur de ces dernières puissances qu'il ne pouvait y avoir lieu à arbitrage ; que dans cet état de choses le simple fait d'accepter le rôle d'arbitre équivaudrait à admettre des doutes, qui dans l'espèce n'existaient pas, ou à reconnaître un certain fondement aux réclamations pendantes, tandis qu'elles n'en avaient aucun.

En effet, s'appuyant sur les mêmes considérations que le prince de Schwartzemberg et envisageant la question au même point de vue, le comte de Nesselrode adhéra entièrement, au nom du gouvernement russe, à l'opinion de cabinet de Vienne et conclut en ces termes : « *D'après les principes du droit international tels que*

les entend le gouvernement russe, on ne peut pas admettre qu'un souverain forcé par la rébellion de ses sujets de reconquérir une ville occupée par les insurgés soit obligé d'indemniser les étrangers qui au milieu de pareilles circonstances ont pu être victimes de pertes ou de préjudices quelconques. » Finalement le ministre des affaires étrangères de Russie n'hésita pas à penser que le cabinet de Londres reconnaîtrait qu'il s'agissait dans l'espèce d'une des questions les plus graves pour l'indépendance des États du continent, et que par suite le gouvernement de la reine se désisterait de ses prétentions; car s'il n'en était pas ainsi, la présence des sujets anglais chez les autres nations deviendrait un véritable fléau et un instrument aux mains des révolutionnaires de tous les pays pour créer des embarras aux gouvernements.

La note autrichienne et la note russe que nous venons de citer mirent fin aux plaintes de l'Angleterre, qui renonça à ses réclamations (1).

Réclamation de dommages et intérêts faite en 1851 par l'Espagne aux États-Unis.

§ 369. Les États-Unis d'Amérique ont appliqué le même principe aux réclamations élevées par l'Espagne à l'occasion de scènes de désordre survenues à la Nouvelle Orléans en 1851.

On sait qu'à cette époque l'île de Cuba fut envahie par Lopez et ses partisans, qui y arborèrent pour la seconde fois le drapeau de la rébellion. Après que l'insurrection eut été vaincue par les troupes royales, les autorités espagnoles firent fusiller cinquante des flibustiers nord-américains qui étaient tombés entre leurs mains. La nouvelle de cette exécution produisit une telle surexcitation à la Nouvelle Orléans qu'une partie de la population soulevée blessa plusieurs Espagnols, commit des dégâts dans quelques établissements publics exploités par des Espagnols, insulta le pavillon espagnol et outragea le consul de S. M. C., dont elle envahit le domicile et la chancellerie.

Le gouvernement espagnol s'empressa de réclamer des dom-

(1) Dans son livre *Union Latino-Americana* (Paris, 1865), M. Torres Caicedo a soutenu la même thèse que nous, et reproduit (page 306) intégralement la traduction espagnole des documents que nous venons d'analyser. Nous nous plaisons du reste à rappeler que ce publiciste américain a été un des premiers et des plus énergiques défenseurs des droits des nations sud-américaines. Non seulement dans l'ouvrage auquel nous faisons allusion, mais encore dans une série d'articles reproduits depuis 1858 dans *El Correo de Ultramar* et dans d'autres journaux, M. Torres Caicedo a démontré jusqu'à la dernière évidence le caractère arbitraire et injuste des réclamations diplomatiques soulevées par plusieurs gouvernements européens à raison de dommages essuyés par l'effet de guerres civiles ou de dissensions intestines.

mages et intérêts; mais le secrétaire d'État de l'Union, M. Webster, repoussa cette demande, parce que suivant lui les étrangers qui s'établissent sur le territoire de la république pour s'occuper de leurs affaires se soumettent *ipso facto* aux mêmes lois et aux mêmes tribunaux que les citoyens du pays, et que le gouvernement fédéral ne peut pas être responsable des conséquences d'une émeute. M. Webster consentit toutefois à indemniser le consul espagnol, admettant que cet agent était en raison de son caractère officiel plus particulièrement placé sous la protection des États-Unis. Le cabinet de Madrid se montra pleinement satisfait de cette réparation restreinte (1).

Différend entre l'Espagne et le Vénézuéla.

§ 370. L'Espagne elle-même n'a jamais suivi d'autres principes: elle s'y est conformée dans ses réclamations contre le gouvernement de Caracas pour les dommages dont divers sujets de S. M. C. avaient eu à souffrir par suite de la révolution qui avait éclaté au Vénézuéla en 1859 (2).

Conduite suivie lors de l'insurrection polonaise, et de la guerre de sécession aux États-Unis.

§ 371. C'est encore ce même principe ou cette même jurisprudence que l'on a vu observer lors du dernier soulèvement de la Pologne, et durant le cours de la formidable lutte intestine qui a déchiré la République des États-Unis d'Amérique de 1860 à 1865.

Dans ces deux circonstances un grand nombre d'étrangers ont éprouvé de cruelles pertes, et pourtant aucune nation européenne n'a songé à en faire peser la responsabilité sur les gouvernements respectivement intéressés.

Décision prise en 1868 par le gouvernement des États-Unis.

§ 372. En 1868 le cabinet de Washington a formé une commission pour examiner les réclamations pécuniaires élevées par des citoyens américains ou étrangers en raison de pertes ou d'actes de spoliation soufferts durant la guerre civile par le fait d'autorités fédérales. Cette commission est souveraine, c'est-à-dire que ses décisions ne sont pas sujettes à appel; non seulement elle ne doit

(1) Le marquis de Miraflores, qui se trouvait alors placé à la tête du ministère d'État de S. M. C., n'a pas hésité à proclamer sa satisfaction du résultat obtenu en cette circonstance. A la page 815 de *la vie politique* de cet homme d'État (Madrid, 1865), on trouve en effet une déclaration de M. le marquis de Miraflores conçue en ces termes : « Le gouvernement de la reine devait exiger et a exigé une réparation complète du pays qui avait été témoin de l'insulte faite à notre pavillon dans la ville de la Nouvelle Orléans; cette réparation, il l'a obtenue telle qu'elle n'a jamais été accordée à aucune autre nation. » (Voir aussi à la page 28 de l'appendice du même livre, nº 6 des pièces justificatives, la réponse de M. Webster, secrétaire d'État du gouvernement des États-Unis, au ministre de Sa Majesté Catholique à Washington.)

(2) Voir Torres Caicedo, *Mis ideas y mis principios*, t. II, pp. 259 et seq.

admettre aucune intervention diplomatique en faveur des réclamants étrangers ; mais encore, sur le seul fait d'une semblable intervention, elle est tenue de repousser *ipso facto* et sans autre examen la réclamation qui en aurait été l'objet.

Violences exercées dans l'Amérique du Sud par certaines nations européennes.

§ 373. Par malheur ces principes de saine politique et de non-intervention diplomatique n'ont pas toujours été rigoureusement observés par certaines grandes puissances maritimes de l'Ancien Monde dans les circonstances analogues qui se sont produites sur tel ou tel point de l'Amérique.

M. Sanojo explique ainsi dans le *Foro* de Caracas les réclamations d'indemnités adressées si fréquemment par les puissances européennes aux républiques sud-américaines :

« Un étranger commet un crime ; on le poursuit ; la justice suit son cours et, le crime étant prouvé, il est condamné. Aussitôt il en appelle au représentant de son pays. Celui-ci, dans la plupart des cas (cependant, il faut le dire, on rencontre d'honnêtes exceptions, des agents diplomatiques qui n'appuient aucune prétention mal fondée), trouve la sentence injuste, adresse au gouvernement des réclamations en faveur du condamné. Quand même il est dans l'indigence, il demande des centaines de milliers de piastres pour les jours de prison qu'il a soufferts, pour le déshonneur que lui inflige la sentence, pour la cessation de ses affaires, etc. On comprend qu'en pareilles ciconstances le gouvernement refuse de payer l'indemnité demandée. Le ministre étranger, au lieu de rabattre de ses prétentions, donne l'ordre à une escadre de venir bloquer les ports de la nation. Le gouvernement de la république menacée proteste contre ces abus de la force, et paie. La protestation tombe dans l'oubli ; mais les milliers de piastres n'en sont pas moins sorties du Trésor public, où l'argent n'abonde jamais.

« Autre mode : l'étranger poursuivi est absous, soit faute de preuves, soit par crainte d'une réclamation diplomatique. Alors, par l'entremise du ministre de son pays, il demande une forte somme comme indemnité pour les préjudices que lui ont fait éprouver des poursuites que rien ne motivait. On a recours au même procédé que dans le cas précédent, et l'on obtient le même résultat.

« Des étrangers éprouvent des dommages par suite d'une de ces révolutions si fréquentes dans l'Amérique latine ; naturellement ils demandent qu'on les indemnise : s'ils ont perdu la valeur d'une piastre, ils en réclament cent. Leur ministre appuie leur réclama-

tion ; suit l'histoire des escadres : protestation du gouvernement injustement menacé, mais paiement immédiat ou promesse de paiement de la part de ce gouvernement, auquel on ferme la bouche en lui montrant la gueule des canons (1). »

Que de fois en effet n'a-t-on pas vu les représentants de ces puissances, tantôt obéissant aux instructions officielles de leurs gouvernements, tantôt entraînés par l'excès d'un zèle irréfléchi, recourir aux canons de leurs escadres pour appuyer leurs réclamations diplomatiques ! Loin de nous la pensée de méconnaître les titres des réclamants qui fondent leurs demandes sur cette règle de droit commun que toute personne est tenue de réparer le dommage qu'elle cause ; mais ce principe applicable en temps normal et dans des circonstances ordinaires, peut-on logiquement songer à l'étendre à des cas si graves et de force majeure qui, renversant tout un ordre de choses établi, conduisent souvent un pays au bord de l'abîme? Les situations nous semblent essentiellement différentes, et cette différence justifie de tout point les règles consacrées par la pratique.

Législation en France.

§ 374. La législation intérieure de plusieurs pays d'Europe a toutefois consacré, dans la mesure des ressources propres à chacun d'eux, le système de *secours* pécuniaires en faveur des victimes de semblables désastres. Mais partout on remarque qu'en entrant dans cette voie les gouvernements, pour aller au devant de toute fausse interprétation, ont eu soin de déclarer explicitement qu'ils entendaient faire acte de libéralité spontanée et non point s'acquitter d'une obligation que la loi aurait mise à leur charge.

Loi française du 10 vendémiaire an IV.

Telle nous paraît être notamment l'origine de la loi française du 10 vendémiaire an IV sur la police intérieure des communes (2).

(1) J. M. Torres Caicedo, *Mis ideas y mis principios*, t. II, pp. 259 et seq.

(2) Nous ne croyons pas inutile de reproduire ici le texte de cette loi de vendémiaire, que les défenseurs du principe de l'indemnité ont trop souvent interprétée dans un sens contraire à l'esprit qui l'a inspirée :

Loi *du 10 vendémiaire an IV sur la police intérieure des communes de la République*. (Extrait.)

TITRE PREMIER.

Tous les citoyens habitant la même commune sont garantis civilement des attentats commis sur le territoire de la commune, soit envers les personnes, soit contre les propriétés.

TITRE 4.

Des espèces de délits dont les communes sont civilement responsables.

Art. 1. Chaque commune est responsable des délits commis à force ouverte ou

Après les journées de juillet 1830 on dut reconnaître que cette loi de vendémiaire avait un caractère trop exclusivement local pour s'appliquer *de plano* et d'une manière absolue à une ville comme Loi de 1830.

par violence sur son territoire par des attroupements ou des rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés nationales ou privées, ainsi que des dommages et intérêts auxquels ils donneront lieu.

Art. 2. Dans le cas où les habitants de la commune auraient pris part aux délits commis sur son territoire par des attroupements ou des rassemblements, cette commune sera tenue de payer à la République une amende égale au montant de la réparation principale.

Art. 3. Si les attroupements ou les rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, toutes seront responsables des délits qu'ils auront commis, et contribuables tant à la réparation et aux dommages et intérêts qu'au paiement de l'amende.

Art. 4. Les habitants de la commune ou des communes contribuables qui prétendraient n'avoir pris aucune part aux délits, et contre lesquels il ne s'élèverait aucune preuve de complicité ou de participation aux attroupements, pourront exercer leur recours contre les auteurs et les complices des délits.

Art. 5. Dans les cas où les rassemblements auraient été formés d'individus étrangers à la commune sur le territoire de laquelle les délits ont été commis, et où la commune aurait pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet de les prévenir et d'en faire connaître les auteurs, elle demeurera déchargée de toute responsabilité.

Art. 6. Lorsque, par suite de rassemblements ou d'attroupements, un individu, domicilié ou non sur une commune, y aura été pillé, maltraité ou homicidé, tous les habitants seront tenus de lui payer, ou en cas de mort à sa veuve et à ses enfants, des dommages et intérêts.

Art. 7. Lorsque des ponts auront été rompus, des routes coupées ou interceptées par des abatis d'arbres ou autrement dans une commune, la municipalité ou l'administration municipale du canton les fera réparer sans délai aux frais de la commune, sauf son recours contre les auteurs du délit.

Art. 8. Cette responsabilité de la commune n'aura pas lieu dans le cas où elle justifierait avoir résisté à la destruction des ponts et des routes, ou bien avoir pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir pour prévenir l'événement, et encore dans le cas où elle désignerait les auteurs, les provocateurs et les complices du délit, tous étrangers à la commune.

Art. 9. Lorsque dans une commune des cultivateurs tiendront leurs voitures démontées, ou n'exécuteront pas les réquisitions qui en seront faites également pour transport et charroi, les habitants de la commune sont responsables des dommages et intérêts en résultant.

Art. 10. Si dans une commune des cultivateurs à part de fruits refusent de livrer au terme du bail la portion due aux propriétaires, tous les habitants de cette commune sont tenus des dommages et intérêts.

Art. 11. Dans les cas énoncés aux articles 9 et 10, les habitants de la commune exerceront leur recours contre les cultivateurs qui auront donné lieu aux dommages et intérêts.

Art. 12. Lorsqu'un adjudicataire de domaines nationaux aura été contraint à force ouverte, par suite de rassemblements ou d'attroupements, de payer tout ou partie du prix de son adjudication à autres que dans la caisse des domaines ou des revenus nationaux; lorsqu'un fermier ou locataire aura également été contraint de payer tout ou partie de son bail à autres que le propriétaire :

Dans ces cas les habitants de la commune où les délits auront été commis seront

Paris, surtout dans des circonstances aussi exceptionnelles que celles qui amenèrent la chute de la branche aînée des Bourbons; aussi, pour adoucir les souffrances et les pertes qu'avait occasion-

tenus des dommages et intérêts en résultant, sauf leur recours contre les auteurs et les complices des délits.

TITRE 5.

Des dommages et intérêts et réparation civile.

Art. 1. Lorsque, par suite de rassemblements ou d'attroupements, un citoyen aura été contraint de payer ; lorsqu'il aura été volé ou pillé sur le territoire d'une commune, tous les habitants de la commune seront tenus de la restitution, en même nature, des objets pillés et des choses enlevées par force, ou d'en payer le prix sur le pied du double de leur valeur, au cours du jour où le pillage aura été commis.

Art. 2. Lorsqu'un délit de la nature de ceux exprimés aux articles précédents aura été commis sur une commune, les officiers municipaux ou l'agent municipal seront tenus de le faire constater sommairement dans les vingt-quatre heures, et d'en adresser procès-verbal, sous trois jours au plus tard, au commissaire du pouvoir exécutif près le tribunal civil du département.

Les officiers de police de sûreté n'en seront pas moins tenus de remplir à cet égard les obligations que la loi leur prescrit.

Art. 3. Le commissaire du pouvoir exécutif près l'administration du département dans le territoire duquel il aurait été commis des délits, à force ouverte et par violence, sur des propriétés nationales, en poursuivra la réparation et les dommages et intérêts devant le tribunal civil du département.

Art. 4. Les dommages et intérêts dont les communes sont tenues, aux termes des articles précédents, seront fixés par le tribunal civil du département, sur le vu des procès-verbanx et des autres pièces constatant les voies de fait, les excès et les délits.

Art. 5. Le tribunal civil du département réglera le montant de la réparation et des dommages et intérêts dans la décade, au plus tard, qui suivra l'emploi des procès-verbaux.

Art. 6. Les dommages et intérêts ne pourront jamais être moindres que la valeur entière des objets pillés et des choses enlevées.

Art. 7. Le jugement du tribunal civil, portant fixation des dommages et intérêts, sera envoyé dans les vingt-quatre heures par le commissaire du pouvoir exécutif à l'administration départementale, qui sera tenue de l'envoyer sous trois jours à la municipalité ou à l'administration municipale du canton.

Art. 8. La municipalité ou l'administration municipale sera tenue de verser le montant des dommages et intérêts à la caisse du département, dans le délai d'une décade ; à cet effet elle fera contribuer les vingt plus forts contribuables résidant dans la commune.

Art. 9. La répartition et la perception pour le remboursement des sommes avancées seront faites sur tous les habitants de la commune par la municipalité ou l'administration municipale du canton, d'après le tableau des domiciliés, et à raison des facultés de chaque habitant.

Art. 10. Dans le cas de réclamation de la part d'un ou de plusieurs contribuables, l'administration départementale statuera sur la demande en réduction.

Art. 11. A défaut de paiement dans la décade, l'administration départementale requerra une force armée suffisante et l'établira dans les communes contribuables, avec un commissaire pour opérer le versement de la contribution.

Art. 12. Les frais du commissaire de département et de séjour de la force armée seront ajoutés au montant des contributions prononcées, et supportés par les communes contribuables.

nées la révolution de 1830, une loi spéciale, celle du 30 août, ouvrit-elle au gouvernement un crédit de deux millions de francs à répartir à titre de *secours* entre tous les ayant droit.

En 1834 les Chambres françaises furent saisies par le gouvernement d'un projet de loi destiné à secourir les personnes qui avaient éprouvé des pertes par suite de l'insurrection de Lyon. Pendant le cours de la discussion de cette loi un député proposa un amendement dont la teneur semblait impliquer l'idée d'une indemnité obligatoire pour l'État; cet amendement fut rejeté par la Chambre des députés, qui se rangea à l'opinion développée en ces termes par M. Dupin aîné : Loi de 1834.

« Je repousse l'amendement, parce qu'il fait perdre à la loi ce caractère de secours qui seul pourrait la faire admettre par ceux qui la voteront, ce caractère de *secours personnel* accordé non à la propriété, mais au malheur et à la personne, et *non à titre d'indemnité*; car ce serait entrer dans une voie dangereuse et ruineuse pour l'État que de vouloir rebâtir des maisons qui auraient péri dans l'émeute; en cas d'émeute chacun regarderait sa maison comme assurée et dirait : « C'est l'État qui me paiera. »

§ 375. La révolution du mois de février 1848 fournit un autre exemple d'une libéralité spontanée du même genre; nous voulons parler du décret rendu le 24 décembre 1851 par le président de la République Française pour créer un fonds spécial de secours s'élevant à 5,600,000 fr. Ce décret, comme les lois citées plus haut, se fonde non sur une *obligation légale*, mais sur les règles de l'équité et d'une saine politique (1). 1848. Décret du Président de la République Française

§ 376. Les mêmes principes ont présidé à la distribution d'indemnités en 1871, à la suite de la guerre avec l'Allemagne. 1871. Indemnités de guerre exigées par l'Allemagne.

(1) Voici le texte de ce décret :

« Considérant qu'aux termes de la loi du 10 vendémiaire an IV, les communes sont responsables des délits commis à force ouverte par des rassemblements, ainsi que des dommages et intérêts auxquels ils doivent donner lieu;

« Considérant néanmoins que la ville de Paris est dans une situation exceptionnelle qui n'autorise pas d'une manière absolue à faire peser sur elle cette responsabilité;

« Considérant que si l'État n'est soumis à aucune obligation légale, il est conforme aux règles de l'équité et d'une saine politique de réparer des malheurs immérités et d'effacer autant que possible les douloureux souvenirs de nos discordes civiles;

« DÉCRÈTE :

« Art. 1. Il est ouvert au ministre de l'Intérieur un crédit de 5,600,000 fr. pour liquider les indemnités des dommages occasionnés par la révolution de février.

« Art. 2. Une commission, composée de . . . . . est chargée de l'examen et de la liquidation, etc., etc. »

Un des premiers actes de l'Assemblée nationale réunie à Bordeaux le 8 février 1871 fut de décréter l'institution d'une commission spéciale chargée de rechercher et de faire connaître la situation des départements envahis. En même temps, dès le 13 mars suivant, une circulaire du ministre de l'intérieur invitait les préfets à faire dresser un état sommaire des diverses catégories de pertes.

Le montant des réclamations constatées par les municipalités s'éleva dans trente-trois départements envahis (l'insurrection de la Commune avait empêché l'enquête dans le département de la Seine) à 666,647,799 fr.; plus tard les tableaux dressés par les commissions cantonales portèrent à 821,087,980 fr. 52 c. le total de l'évaluation des dommages. Dans cette somme le département de la Seine figurait pour 96,632,635 fr. Enfin, après révision ordonnée par circulaire du ministre de l'intérieur du 12 décembre 1871, le chiffre total des dommages fut arrêté à la somme de 658,598,430 fr. 63 c., non compris la contribution de guerre de 200 millions payée par la ville de Paris.

Le 6 septembre 1871 l'Assemblée nationale vota une loi qui accordait un premier crédit de 100 millions pour être répartis entre les départements au prorata des pertes que l'invasion leur avait causées.

Le 7 avril 1873 l'Assemblée nationale vota une seconde allocation de 120 millions aux départements et une indemnité de 140 millions à la ville de Paris. Enfin un dernier décret du 1er avril 1874 répartit une somme complémentaire de 50,000 fr.

Une question complexe se présenta tout d'abord à l'Assemblée nationale. Il ne s'agissait pas seulement de réparer les pertes de la guerre étrangère, mais aussi celles de la guerre civile. L'Assemblée dans son œuvre réparatrice n'a fait aucune distinction ni exception. Les étrangers, comme les nationaux, ont été appelés à profiter des mesures bienfaisantes décrétées par la loi, lesquelles ont été appliquées indifféremment aux dommages causés par les deux armées. Des indemnités ont été payées aux départements, aux communes, aux particuliers, aux compagnies de chemins de fer, aux personnes et aux propriétés, tant pour les dommages du siége de Paris que pour ceux de l'insurrection et de la Commune de 1871.

L'article 1er de la loi du 6 septembre 1871 porte qu'un dédommagement sera accordé à tous ceux qui ont subi pendant l'inva-

sion des contributions de guerre, des réquisitions soit en argent, soit en nature, des amendes et des dommages matériels.

Les communes qui avaient versé des sommes à titre d'impôts devaient être remboursées de leurs avances par le Trésor.

Les contribuables qui justifieraient du versement de sommes au même titre soit entre les mains des Allemands, soit aux autorités françaises, seraient admis à en appliquer le montant en déduction de leurs contributions de 1870 et de 1871.

Une somme de 6 millions de francs devait être répartie entre ceux qui avaient le plus souffert des opérations d'attaque dirigées par l'armée française pour rentrer dans Paris.

En proposant ces diverses allocations la commission du budget avait soin, dans son rapport, de déclarer qu'elle, pas plus que le gouvernement, n'entendait créer un droit à indemnité ni consacrer l'existence d'une dette de l'État.

Il est à observer que dans toutes ces discussions il a été fait une exception pour la ville de Paris, fondée sur ce que Paris est le siége du gouvernement, que le gouvernement détient seul toute la force publique, et que par conséquent Paris dans de pareils cas ne peut être réputé responsable comme le sont les autres communes aux termes de la loi de vendémiaire an IV. C'est pourquoi on a admis comme une charge de l'État l'indemnisation des dommages causés par la rentrée des troupes françaises dans Paris au mois de mai 1871 à la suite de l'insurrection de la Commune, ces dommages étant regardés comme un *fait du prince*, un cas de force majeure, un acte pour la défense et la protection de l'intérêt public contre une sédition ou une émeute... (1).

§ 377. La Belgique a suivi l'exemple de la France à l'occasion des luttes qu'elle a soutenues avec la Hollande pour conquérir son indépendance (de 1830 à 1832), et des désordres survenus chez elle au mois d'avril 1834. Mais en agissant ainsi le gouvernement belge a explicitement déclaré *qu'il repoussait le principe d'indemnité* et que, tout en adoptant le système des secours, il entendait exclure du bénéfice de sa libéralité toutes les personnes qui seraient reconnues posséder des moyens suffisants d'existence (2). En Belgique.

(1) Discours de M. de Normandie, député de Paris, dans la séance de l'Assemblée nationale du 5 avril 1873 ; Villefort, *Recueil des traités*, etc., *relatifs à la paix avec l'Allemagne*, t. III et V.

(2) Le montant total des pertes éprouvées fut évalué à 28,619,602 fr. — Indépendamment d'une somme de 1,234,920 fr. inscrite à titre d'*avances* dans les

1860. Cas du bombardement de Palerme.

§ 378. Nous avons à mentionner ici le cas du bombardement de Palerme par les troupes napolitaines sous les ordres de Garibaldi en Sicile. Pendant sa période de dictature ce général rendit un décret par lequel il assumait au nom de la nation l'obligation d'indemniser tous ceux qui auraient eu à subir des pertes matérielles par suite de son expédition.

L'impartialité nous fait ici un devoir de rappeler un fait qui honore particulièrement la France : toutes les fois qu'il a fallu appliquer la loi de secours ce pays n'a jamais fait de distinction entre ses nationaux et les étrangers et a invariablement maintenu entre eux une parfaite égalité.

Stipulations conventionnelles.

§ 379. Le principe que nous soutenons ne repose pas seulement sur la théorie et la pratique; il est, depuis plusieurs années déjà, entré dans le domaine du droit des gens conventionnel. Ainsi on le voit formellement consacré par la plupart des traités que les républiques sud-américaines ont conclus en dernier lieu avec les puissances européennes: qu'il nous suffise de citer les conventions de commerce et de navigation signées par le Vénézuéla avec les Pays-Bas (1855), la Sardaigne (1858) et les villes Hanséatiques.

Résumant maintenant nos idées sur cette matière, nous sommes amené à conclure :

1° Que le principe d'indemnité et d'intervention diplomatique en faveur des étrangers à raison des préjudices soufferts dans les cas de guerre civile n'a été et n'est admis par aucune nation de l'Europe ou de l'Amérique;

2° Que les gouvernements des nations puissantes qui exercent ou imposent ce prétendu droit à l'encontre d'États relativement faibles commettent un abus de pouvoir et de force que rien ne saurait justifier et qui est aussi contraire à leur propre

budgets de 1831-1835 et 1836, une loi votée par les Chambres belges en 1842 mit à la disposition du gouvernement un fonds de secours de 8,000,000 fr. pour être répartis entre les victimes de la révolution soit belges, soit étrangères, mais appartenant à des nations avec lesquelles la Belgique n'était pas en hostilité. Les secours alloués par les Chambres devaient être répartis comme suit :

1° Pour les immeubles détruits : en proportion de la fortune des réclamants établis dans le pays;

2° Pour la propriété mobilière : dans le sens de l'art. 533 du Code civil, avec exclusion de toute participation aux secours des personnes jouissant d'un revenu supérieur à 2,000 fr.;

3° Pour les bijoux et les objets de prix ces secours ne pourront pas dépasser 8,000 fr. (session de la Chambre belge des représentants du 24 octobre 1831, du 12 décembre 1833, et années 1837 et 1842).

législation qu'à la pratique internationale et aux convenances politiques *.

Responsabilité à raison d'actes d'agression contre des tiers organisés sur le territoire d'un État ami.

§ 380. Le droit international n'oblige pas seulement les États à empêcher que leurs sujets ne portent atteinte à la considération et aux intérêts des peuples et des gouvernements amis; il leur impose encore le devoir strict de s'opposer sur leur territoire à tout complot, à toute machination ou combinaison quelconque de nature à troubler la sécurité des pays avec lesquels ils entretiennent des relations de paix, d'amitié et de bonne harmonie.

Certains publicistes n'ont pas craint de soutenir que l'organisation d'expéditions hostiles n'engage pas la responsabilité du gouvernement territorial, lorsque les nationaux n'y prennent aucune part et qu'elles ne sont imputables qu'à des étrangers réfugiés politiques, émigrés ou autres. Énoncer de pareilles doctrines, c'est ne pas comprendre les devoirs moraux qui rattachent les nations les unes aux autres, méconnaître les obligations qu'impose la neutralité et légitimer implicitement tous les crimes ou les délits internationaux, la trahison, la désertion, l'excitation à la guerre civile, etc. La circonstance que les sujets territoriaux ne s'y associent pas directement n'atténue en rien ni la criminalité intrinsèque de l'acte prémédité d'agression, ni la responsabilité du gouvernement qui le laisse consommer sous ses yeux, puisque le but poursuivi et ses conséquences immédiates restent les mêmes. En ce qui concerne les émigrés politiques, sur lesquels seuls on voudrait concentrer la responsabilité de l'attentat qu'ils préparent, on oublie qu'ils sont doublement coupables : d'abord envers leur patrie, dont ils méditent de renverser le gouvernement ou de troubler la tranquillité intérieure; ensuite envers le pays dans lequel ils se sont réfugiés, parce qu'ils le compromettent moralement, violent ses lois et méconnaissent les devoirs de l'hospitalité qu'ils en reçoivent. C'est assez dire que le gouvernement qui ne s'oppose pas à la réalisation de semblables combinaisons se rend complice de l'attentat et ne peut décliner les conséquences de sa coupable conduite.

Lorsque les citoyens d'un pays s'en vont hors de ce pays prendre part à des expéditions militaires illicites et nullement autorisées, ou organisent ou aident à organiser des expéditions de

* Rutherforth, *Inst.*, b. 2, ch. 9, § 12; Martens, *Causes célèbres*, t. V, pp. 405, 495; Miraflores, *Vida publica;* Torres Caicedo, *Union Latino-Americana;* Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. II, pp. 49 et seq.

flibustiers contre une autre nation, on a parfois essayé d'excuser le gouvernement duquel dépendent les citoyens, ou de l'affranchir de toute responsabilité relativement à leurs actes, en prétendant que ces citoyens par le fait même de leur sortie de leur pays se sont virtuellement expatriés et ne peuvent plus être regardés comme des sujets dont l'État soit à même de contrôler la conduite ou des actes desquels il puisse être tenu responsable.

Nous étudions dans une autre partie de cet ouvrage le droit d'expatriation volontaire en temps de paix; il suffit ici de faire observer que, même en admettant ce droit dans sa plus grande latitude, tout le monde s'accorde à reconnaître qu'il ne saurait justifier une infraction aux lois publiques ou municipales commise ou qu'on a en vue de commettre en accomplissant l'acte de la soi-disant émigration. Si on laissait, pour le motif qu'ils se sont expatriés en émigrant, des individus échapper à la punition qu'ils méritent pour avoir pris part à des entreprises illicites, ne pourrait-on pas invoquer la même excuse pour disculper la trahison, la désertion ou d'autres crimes, et pour se soustraire à l'accomplissement d'obligations locales? Si les individus ne peuvent échapper à la responsabilité envers leur propre gouvernement pour les actes illicites qu'ils commettent après les avoir projetés au moment de l'émigration, il s'ensuit clairement que l'État ne peut échapper à la responsabilité morale ou légale pour les actes illicites de ses citoyens en se couvrant du motif de leur prétendue expatriation par émigration. L'émigration dans un but illicite est de soi un acte illicite et peut être prohibée par l'État; et si en projetant une pareille émigration les citoyens d'un État ont l'intention de violer les droits d'une nation amie, il est sans aucun doute du devoir de l'État d'exercer son droit de prohibition et d'user de ses moyens préventifs. Il ne saurait se soustraire à la responsabilité qu'il encourrait en négligeant d'accomplir ce devoir; il se retrancherait vainement derrière le prétexte de l'émigration volontaire et conséquemment de l'expatriation de ses citoyens *.

Des devoirs imparfaits.

§ 381. Les devoirs imparfaits, comme leur nom même l'indique, sont ceux qui, ne découlant pas d'un droit positif absolu, ne sont que moralement obligatoires de nation à nation. Pour acquérir la

* Halleck, ch. 11, § 9; Cushing, *Opinions of U. S. Attorneys Gen.*, v. VIII, p. 139; Burlamaqui, *Droit de la nat*, t. IV, pte. 3, ch. 2; Felice, *Droit de la nat.*, t. II, lect. 15; Cussy, *Phases*, t. II, liv. 2, ch. 36, pp. 441 et seq.

force qui leur manque intrinsèquement et revêtir la valeur d'un lien international ils ont besoin d'être consacrés par des stipulations conventionnelles, dont la forme et la nature varient à l'infini. C'est notamment à la voie de traités spéciaux que les diverses nations policées ont eu recours pour régler entre elles les droits et les devoirs mutuels découlant de l'échange de leurs produits et des relations qu'entretient le commerce maritime *.

Les États se doivent mutuellement le respect.

§ 382. Les États se doivent mutuellement considération et respect pour tout ce qui touche à leur dignité, à leur pavillon comme à leurs ministres publics, à leurs représentants et à leurs délégués de toute classe, magistrats, fonctionnaires, officiers des armées de terre et de mer, etc.

Le manque de respect envers ces personnes ne doit cependant être considéré comme remontant jusqu'au pays même dont elles tiennent leurs pouvoirs et leur caractère public qu'autant que l'écart ou l'offense dont elles ont eu à se plaindre implique l'intention de blesser en eux la dignité de l'État et la souveraineté nationale. Autrement on ne peut y voir qu'un indice regrettable de refroidissement des relations de bonne harmonie, et d'inspirations aussi contraires à la saine politique qu'aux devoirs internationaux. Toutefois les conséquences pratiques qui en peuvent découler sont en général moins graves que celles qui résultent des insultes faites au pavillon national **.

Du manque de courtoisie entre nations.

§ 383. De nation à nation un simple manque de courtoisie, à moins d'être le résultat d'une intention d'offense préméditée, ne saurait jamais être considéré comme une insulte. Celle-ci découle d'un acte positif contraire à ce que commandent le droit, le respect et la considération, tandis que le manque d'égards n'implique qu'un oubli des convenances sociales, le non-accomplissement de formes extérieures, de déférences consacrées par l'usage. L'une comporte une réparation plus ou moins éclatante, qui peut au besoin être revendiquée par la force des armes ; l'autre affecte sans doute l'intimité des rapports entre les États, mais ne saurait aller au delà d'un échange d'explications et de plaintes contre le carac-

* Vattel, *Le droit*, liv. 2, § 26 ; Martens, *Précis*, § 143 ; Paley, *Moral and pol. phil.*, b. 2, ch. 10 ; Halleck, ch. 11, § 16 ; Pestel, *De servitutibus commerciorum ;* Bouchaud, *Théorie des traités de com.* ; Steck, *Handlungsvertrage.*

** Vattel, *Le droit*, liv. 2, § 47 ; Felice, *Droit de la nat.*, t. II, lect. 15 ; Paley, *Moral and pol. phil.*, b. 6, ch. 12 ; Dymond, *Essay*, 3, ch. 19 ; Halleck, ch. 11, § 10.

tère blessant de tel ou tel procédé. L'empereur de Russie Pierre Ier se plaignit dans un manifeste que la Suède, lors de son passage à Riga, n'avait pas fait tirer en son honneur les salves d'ordonnance. En agissant ainsi il était incontestablement dans son droit; mais il l'eût certainement outrepassé, et le monde entier lui eût donné tort, s'il avait songé à répondre à un manque de courtoisie par une déclaration de guerre *.

Du droit de commercer.

§ 384. La Providence, en répartissant inégalement ses dons sur la surface du globe, en créant la diversité des climats, en donnant à certaines nations des mœurs, des goûts et des aptitudes qu'elle refuse à d'autres dans la même mesure, ou en enrichissant celles-ci d'une manière différente, a montré la profondeur de ses desseins. L'homme est fait non pour vivre isolé, mais rapproché de ses semblables, pour développer son intelligence, répandre ses idées et pourvoir à ses besoins physiques en donnant les produits de son travail en échange de ce qui lui manque. Ce qui tend à unir les hommes pris individuellement ne constitue pas un lien moins puissant entre les nations, et crée aussi pour elles le besoin, la nécessité des relations commerciales, ce puissant levier de la civilisation moderne et de la prospérité des peuples. L'échange entre un pays et un autre des produits bruts ou manufacturés qui constituent le commerce international dérive du droit et forme le patrimoine commun de l'humanité; y mettre d'injustes entraves, l'ériger en monopole, le permettre aux uns et l'interdire aux autres, c'est donc contrarier les vues de la Providence, s'attaquer à la liberté des nations, élever entre elles des barrières artificielles et nuire arbitrairement à l'expansion bienfaisante de la civilisation. A l'époque la plus florissante de leur prospérité maritime et coloniale les Portugais essayèrent d'interdire au reste de l'Europe le commerce de l'Inde, même dans les régions qui n'étaient pas placées sous leur souveraineté; les autres nations se révoltèrent avec raison contre ces exorbitantes prétentions, revendiquèrent énergiquement le droit de trafiquer librement avec les peuples qui consentaient à recevoir leurs navires et leurs produits, et considérèrent les actes de violence commis par les Portugais pour monopoliser à leur profit les échanges avec une des vastes régions du globe comme un juste motif de guerre.

* Vattel, *Le droit*, liv. 2, § 48; Felice, *Droit de la nat.*, t. II, lect. 15; Ortolan, *Règles*, t. I, liv. 2, ch. 15; Halleck, ch. 11, § 11; Paley, *Moral and pol. phil.*, b. 6, ch. 12.

Cependant à ce droit qu'a toute nation, comme dit Vattel, en vertu de sa liberté naturelle, de faire le commerce avec celles qui voudront bien s'y prêter, à ce droit commun généralement reconnu sous le nom de liberté du commerce, il a été apporté une exception : nous voulons parler de la prohibition de la traite des esclaves, qui, admise en principe par le traité de Paris du 30 mai 1814 et les congrès de Vienne en 1815, d'Aix-la-Chapelle en 1818 et de Vérone en 1822, est entrée dans la pratique des nations depuis l'année 1833 et d'une manière définitive depuis 1845, bien que l'esclavage existe encore de fait dans quelques pays, notamment au Brésil et dans les colonies espagnoles ; ce n'est qu'en 1865 qu'il a été aboli aux États-Unis *.

Interdiction de commerce. — Chine et Japon.

§ 385. C'est en vertu de ce même principe de l'indépendance mutuelle des nations qu'on ne saurait refuser à aucun peuple le droit de ne point admettre chez lui le commerce étranger, d'interdire l'exportation de ses produits ou de ses trésors et de s'opposer à l'émigration. La Chine et le Japon ont longtemps résisté à l'ouverture de relations commerciales suivies avec les nations chrétiennes ; aujourd'hui encore les échanges avec ces deux vastes régions de l'extrême Orient ne s'opèrent que dans un nombre de ports limité, et sont soumis à une foule de gênes et de restrictions. Sur ce point du globe comme sur tant d'autres les États européens ont eu raison de ne pas revendiquer la liberté du trafic comme un droit absolu susceptible d'être conquis par la force ; ils ont laissé le temps accomplir son œuvre, effacer les passions hostiles, détruire les préjugés de race et de mœurs, éveiller la notion de besoins et d'intérêts nouveaux : graduellement les barrières qui semblaient s'opposer à l'expansion de la civilisation chrétienne se sont abaissées, et le commerce a tracé des sillons, semé les germes que les armes seules auraient été impuissantes à féconder **.

Limites et réglementation des échanges commerciaux.

§ 386. Mais si la faculté de trafiquer repose en principe sur le droit naturel et à ce titre appartient à tout le monde, il faut bien

* Vattel, *Le droit*, liv. 2, §§ 21 et seq.; Massé, *Droit com.*, t. I, §§ 3 et seq.; Pufendorf, *De jur. nat. et gent.*, lib. 4, cap. 5, § 10; Martens, *Précis*, § 140; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, p. p. 369; Chitty, *Commercial law*, v. I, p. 76; Halleck, ch. 11, § 12; Felice, *Droit de la nat.*, t. II, lect. 17 ; Burlamaqui, *Droit de la nat.*, t. IV, pte. 3, ch. 4.

** Wheaton, *Élém.*, pte. 1, ch. 1, § 10; Heffter, int., § 2; Suarez, *De legibus*, lib. 2, cap. 19; Martens, *Précis*, § 140; Halleck, ch. 11, § 15; Haelschner, *De jure gentium apud gentes Orientis*.

reconnaître pourtant que son exercice ne saurait être absolu, illimité, attendu que dans ses effets extérieurs il touche à des intérêts complexes et se heurte à des devoirs concomitants également respectables et impératifs. Le premier de ces devoirs est celui de respecter les réglements commerciaux ou fiscaux que chaque nation, dans le libre exercice de sa souveraineté et de son indépendance, a édictés pour sauvegarder ses intérêts propres, élargir ou restreindre les limites du trafic dans lequel il lui convient de s'engager avec les contrées étrangères. Tant que cette nation maintient sous ce rapport une parfaite égalité entre tous ceux qui veulent trafiquer sur son territoire, elle n'offense personne en particulier, et sa conduite est à l'abri de tout reproche. Économiquement parlant, on pourra trouver qu'elle a tort et qu'elle nuit à ses propres intérêts ; mais au point de vue international elle a usé d'un droit strict qu'on ne peut lui contester sans porter en même temps atteinte à son pouvoir souverain pour légiférer au gré de ses convenances ou de ses besoins *.

Secours en cas de guerre.

§ 387. Le devoir de secours et de protection mutuelle cesse de faire sentir son action lorsque la guerre a éclaté entre deux États, parce qu'il se heurte contre le droit souverain des belligérants et contre un devoir plus impératif encore, celui de la neutralité. Ainsi, tant qu'une ville est assiégée ou qu'un port est bloqué, quelles que puissent être les souffrances endurées par les habitants, les autres peuples doivent s'interdire de venir à leur aide. Mais dès que la guerre cesse ses ravages ou s'est portée sur un autre point du territoire, les États neutres sont libres et même moralement obligés de n'écouter que la voix de l'humanité pour soulager par tous les moyens en leur pouvoir les souffrances qu'ils ont été impuissants à prévenir **.

Devoir de maintenir l'indépendance des autres États.

§ 388. Les publicistes ont beaucoup discuté sur le devoir de respecter et de maintenir l'indépendance des États. En Europe, par

* Vattel, *Le droit*, liv. 2, §§ 21, 22, 25; Wolff, *Jus gentium*, §§ 73, 74; Cauchy. t. I, pp. 28, 29; Massé, *Droit com.*, t. I, §§ 3 et seq.; Smith, *Wealth of nations*, pp. 226-253; Martens, *Précis*, §§ 139 et seq.; Klüber, *Droit*, §§ 69, 71, 135, 136; Riquelme, lib. 1, tit. 1, cap. 3; Felice, *Droit de la nat.*, t. II, lect. 17; Burlamaqui, t. IV, pte. 3, ch. 4; Scherer, *Geschichte des Welthandels;* Garden, *Traité*, t. I, pte. 3.

** Grotius, *Le droit*, liv. 3, § 5; Vattel, *Le droit*, liv. 2, § 5; Bynkershoek, *Quæst.*, lib. 1, cap. 11; Felice, *Droit de la nat.*, t. II, lect. 16; Riquelme, lib. 1, tit. 1, cap. 4; Halleck, ch. 11, § 20; Garden, *Inst.*, p. 682.

exemple, l'idée politique qui semble avoir dominé cette question a été tantôt celle de l'équilibre des nations, tantôt celle de la sécurité, tantôt celle des affinités de race et des intérêts religieux et matériels. Ce devoir étant essentiellement d'ordre moral et politique, les conditions dans lesquelles les peuples doivent l'accomplir ne comportent ni limites précises ni définition absolue; le seul principe qu'on puisse lui appliquer, c'est que l'état de paix l'impose à tous les États comme une obligation parfaite, impérative, et dont l'oubli constitue la plus coupable des violations du droit des gens. Les deux exemples les plus frappants d'une pareille violation qu'offrent les temps modernes sont le partage de la Pologne et l'absorption par l'Autriche de la république de Cracovie. Quant à la guerre, lorsque la cause en est juste, elle dénoue forcément les liens naturels, fait cesser les devoirs mutuels des belligérants et peut dès lors légitimer l'atteinte plus ou moins sérieuse que ses conséquences portent à l'indépendance des États qui y sont engagés.

Les circonstances qui ont immédiatement précédé ou suivi la guerre d'Italie en 1859 et celles d'Allemagne en 1866 et en 1870 peuvent donner une idée des inspirations auxquelles de nos jours obéit à cet égard la politique européenne.

A la suite de la guerre de la France et de l'Italie contre l'Autriche en 1859, à l'occasion de l'annexion de Nice et de la Savoie à la France, Lord John Russell écrivait au comte Cowley, ambassadeur d'Angleterre à Paris : « Mais qu'il soit permis au gouvernement de Sa Majesté de faire observer qu'une demande de cession de territoire, adressée à un pays voisin par un État aussi puissant que la France, dont, il n'y a pas si longtemps encore, la politique d'agrandissement territorial a plongé l'Europe dans des calamités sans nombre, ne peut manquer de porter ombrage à tous les États intéressés au maintien de l'équilibre et de la paix. Cette méfiance ne saurait être mitigée par les raisons sur lesquelles la demande est basée ; car si une grande puissance militaire comme la France est en droit de revendiquer le territoire d'un pays voisin en invoquant comme principe que ce territoire constitue au point de vue géographique son système de défense, il est évident qu'aucun État ne pourrait plus être en sécurité contre les agressions d'un voisin plus puissant que lui ; que la force, et non plus le droit, deviendrait la règle déterminante de la possession territoriale, et que l'intégrité et l'indépendance des

États secondaires de l'Europe seraient mises perpétuellement en danger » *.

Devoirs d'assistance mutuelle.

§ 389. Les États, comme les individus, se doivent mutuellement protection et assistance. L'étendue et la portée de leurs devoirs sous ce rapport dépendent à la fois des circonstances et de la situation particulière dans laquelle chaque nation se trouve placée. Il est impossible de tracer à cet égard des règles générales et précises; on peut seulement dire que l'État remplit son devoir quand il prête aux autres l'assistance qu'il se doit à lui-même **.

Famines et autres calamités publiques.

§ 390. Lorsqu'un peuple est affligé par la famine ou par toute autre calamité publique, incendies, inondations, tremblements de terre, etc., l'humanité fait aux autres peuples un devoir de lui venir en aide, sans s'arrêter devant les différences de nationalité, de religion ou de culte; en présence d'un grand désastre, de souffrances imméritées et imprévues, causées par les bouleversements de la nature, tous les peuples sont frères: la raison se tait; le cœur seul doit parler. Nous n'avons pas à citer d'exemples de l'application de ce principe d'assistance spontanée si éminemment chrétien, car de nos jours, grâce à Dieu, la charité et la solidarité que la religion enseigne aux hommes président de plus en plus aux liens des nations et répandent leurs bienfaits sur le monde entier ***.

* Vattel, *Le droit*, liv. 2, § 4; Phillimore, *Com.*, v. I, §§ 386 et seq.; Felice, *Droit de la nat.*, t. II, lect. 16; Burlamaqui, *Droit de la nat.*, t. IV, pte. 3, ch. 3; Riquelme, lib. 1, tit. 1, cap. 4; Fiore, *Trattato di diritto internazionale*, 2e edizione, t. VI, p. 456.

** Vattel, *Le droit*, liv. 2, § 4; Puffendorf, *De jur. nat. et gent.*, lib. 3, cap. 3; Felice, *Droit de la nat.*, t. II, lect. 16; Burlamaqui, *Droit de la nat.*, t. III, pte. 3, ch. 4; Halleck, ch. 11, § 17; Riquelme, lib. 1, tit. 1, cap. 4.

*** Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 5; Felice, *Droit de la nat.*, t. II, lect. 16; Burlamaqui, t. IV, pte. 3, ch. 4; Riquelme, lib. 1, tit. 1, cap. 4.

LIVRE VII

DROIT DE REPRÉSENTATION

SECTION I. — DIPLOMATIE.

§ 391. La diplomatie est la science des relations qui existent entre les divers États, telles qu'elles résultent de leurs intérêts réciproques, des principes du droit international et des stipulations des traités ou des conventions. Définition.

La connaissance des règles et des usages qui en découlent est indispensable pour bien conduire les affaires publiques et pour suivre les négociations politiques; c'est ce qui a fait dire en termes plus concis encore que la diplomatie est la science des relations ou simplement l'art des négociations.

§ 392. Le terme *diplomatie* est d'une origine toute moderne; car ce n'est que vers la fin du XVIIIe siècle qu'il a commencé à être généralement employé par les cours européennes. La science ou l'art qu'il désigne est cependant aussi ancien que la division du genre humain en peuples et en nations. Historique.

Dès qu'un État s'est formé, il a senti qu'il avait besoin de ses voisins, et de leur utilité mutuelle sont nées les communications que les peuples ont eues les uns avec les autres.

Partout dans l'antiquité, même chez les peuples qui ne traitaient guère les étrangers que comme des ennemis, nous voyons des

ambassadeurs, des hérauts porter des messages de prince à prince, d'État à État, notifier la guerre, proposer la paix ou des alliances, etc.

Les rapports si compliqués des États de la Grèce les uns avec les autres ont donné lieu à un échange très-actif de communications diplomatiques, le plus ordinairement par l'entremise de députations, à la tête desquelles on plaçait un personnage de rang plus ou moins élevé ; car dans l'antiquité les missions de quelque importance n'étaient pas laissées à la discrétion d'un seul homme ; elles étaient confiées à des ambassades composées de deux, de trois et même d'un plus grand nombre de personnes. Ces ambassades n'étaient d'ailleurs pas réservées à une classe particulière de fonctionnaires publics, employés exclusivement aux missions extérieures et revêtus comme tels d'un caractère spécial.

Les ambassades semblent aussi n'avoir été régies par aucun système régulier ni permanent ; les ambassadeurs étaient envoyés dans des occasions particulières, et ils s'en retournaient quand ils avaient atteint le but de leur mission, ou quand ils avaient reconnu l'impossibilité d'y parvenir.

C'est au moyen âge, en Italie, que la diplomatie commença à être pratiquée comme art et enseignée comme science par des diplomates proprement dits : elle était le patrimoine du haut clergé. La diplomatie, qui jusque là avait naturellement participé de la simplicité et de la rudesse des temps, devint à cette école des savants et des hommes d'État italiens, au premier rang desquels figure le célèbre Machiavel, un art plein de subtilités et de ruse, l'art de dissimuler caché sous le masque de formes conventionnelles, et se fit l'instrument d'une politique d'égoïsme et d'intrigues.

Au XV[e] siècle la chute de l'empire byzantin, l'invention de l'imprimerie et de la poudre à canon, la découverte de l'Amérique, la renaissance des lettres et des beaux-arts, la fermentation à laquelle l'Europe fut en proie donnèrent une nouvelle impulsion à la diplomatie. Les gouvernements se virent engagés dans des négociations continuelles, la plupart du temps trop compliquées pour être suivies par voie de correspondance, et rendant par conséquent indispensable l'envoi de délégués ou de ministres spéciaux.

Dans le siècle suivant les rois de France instituèrent dans l'intérieur du royaume les fonctions de ministre des affaires étrangères. Le cardinal Richelieu passe pour avoir inauguré le système

aujourd'hui universellement adopté d'entretenir des légations permanentes auprès des cours étrangères. A cette même époque l'Europe occidentale envoya des ambassades dans des contrées qui jusque là avaient été regardées comme en dehors de la sphère des nations civilisées, la Russie, la Perse, Siam et les autres contrées de l'extrême Orient.

Enfin la paix de Westphalie (1648), en faisant prévaloir la doctrine de l'équilibre européen, pour la conservation duquel les États se firent un devoir de se surveiller réciproquement, consacra définitivement l'usage des légations fixes, auquel il n'a plus été dérogé depuis lors.

§ 393. Le but essentiel de la diplomatie est d'assurer le bien-être des peuples, de maintenir entre eux la paix et la bonne harmonie, tout en garantissant la sûreté, la tranquillité et la dignité de chacun d'eux. Le rôle des agents diplomatiques consiste principalement à conduire les négociations relatives à ces objets importants, à surveiller l'exécution des traités ou des conventions qui en sont la suite, à empêcher ce qui pourrait nuire aux intérêts de leurs nationaux dans les pays où ils résident, et à protéger ceux de leurs concitoyens qui se trouvent dans la nécessité de réclamer leur assistance*. But de la diplomatie.

§ 394. L'importance des fonctions diplomatiques et les difficultés dont elles sont hérissées exigent chez celui qui en assume la responsabilité une instruction solide, une certaine expérience du monde, un savoir assez étendu, fruit d'études variées et approfondies. Connaissances nécessaires à tout agent diplomatique.

Au nombre des connaissances indispensables à tout diplomate nous recommanderons surtout celle du droit des gens naturel et du droit public universel, qui renferment les maximes fondamentales de toute jurisprudence positive en matière politique ; du droit des gens positif européen fondé sur les traités et les usages, qui, en modifiant les maximes fondamentales, ont réglé les rapports des nations entre elles ; du droit interne des principaux États de l'Europe, fondé sur les lois de chaque État ; de l'histoire, particulièrement de l'histoire des guerres, des négociations et des traités des derniers siècles, lesquels servent à faire connaître la politique et les ten-

* Heffter, §§ 227, 228 ; Garden, *Traité*, t. I, pp. 1 et seq.; Martens, *Guide*, t. I, pp. V-VII, 1 et seq.; Réal, *Science*, t. V, p. 21 ; Fiore, t. II, pp. 537 et seq.; Kolle, *Betrachtungen über Diplomatie ;* Flassan, *Hist. de la dipl.*, t. I, pp. 235 et seq ; Klüber, *Droit*, § 7.

dances des gouvernements; des divers systèmes politiques qui peuvent être mis en pratique; de l'économie politique, qui enseigne comment la richesse des peuples se forme, se répartit et se consomme; de la géographie et de la statistique des États; de la conduite des négociations ou de la marche à suivre dans les discussions entre les États; de l'art de rédiger les actes auxquels les relations internationales donnent lieu.

Enfin nous insisterons sur la connaissance des principales langues vivantes, notamment de la langue française, « devenue en quelque sorte l'idiome universel et la langue officielle de presque tous les cabinets », de l'anglais et de l'allemand.

Dans plusieurs pays, il faut avoir rempli certaines conditions scolastiques et de stage, et avoir passé certains examens pour être apte à aspirer aux fonctions diplomatiques *.

Célébrités diplomatiques.

§ 395. Une étude qui ne peut non plus manquer d'être fort utile pour quiconque embrasse la carrière diplomatique, c'est celle des œuvres, des écrits et des actes des personnages qui s'y sont distingués et y ont acquis une célébrité incontestée. Chaque pays en offre une liste assez nombreuse.

L'Italie peut être regardée comme le berceau de la diplomatie: cinq de ses littérateurs les plus renommés, Dante, Pétrarque, Boccace, Giuchardin, Machiavel, furent des négociateurs habiles et capables. Elle a pendant longtemps fourni des diplomates aux autres puissances, notamment le cardinal Alberoni à l'Espagne et le cardinal Mazarin à la France. Les souverains prenaient autrefois une plus large part aux négociations: ainsi l'empereur Charles-Quint, Élisabeth et Guillaume III d'Angleterre, les rois de France Henri IV, Louis XIV et Louis XV, Charles Emmanuel de Savoie, Frédéric II de Prusse, Catherine de Russie, l'empereur Joseph II d'Autriche se sont montrés grands et fins politiques; néanmoins sous les règnes de ces princes et dans les temps plus rapprochés de nous des ministres et des ambassadeurs éminents jouent un rôle considérable. Henri IV de France fut parfaitement secondé par Sully, de Mornay, de Sillery et Arnaud d'Ossat. La royauté de Louis XIII s'efface sous la supériorité de Richelieu. Sous Louis XIV les relations extérieures de la France sont diri-

* Heffter, §§ 231, 232; Martens, *Guide*, t. I, pp. 4 et seq.; Garden, *Traité*, t. I, pp. 24 et seq.; Fiore, t. II, p. 635; Mably, *Œuvres*, t. V; De Callières, *De la manière de négocier;* Pecquet, *De l'art de négocier;* Hoffmans, *Conseil à de jeunes diplomates;* Dresch, *Kleine Schrifften*, pp. 11 et seq.

gées avec une habileté hors ligne par Colbert, et son neveu, le marquis de Torcy, fut le principal moteur du congrès d'Utrecht (1712-13).

Parmi les illustrations diplomatiques françaises de la fin du siècle dernier et de la première partie de celui-ci, nous nous bornerons à citer le comte de Vergennes, le duc de Choiseul, le prince de Talleyrand, les ducs de Bassano et de Cadore, le vicomte de Châteaubriand, Molé, Guizot, le duc de Broglie, Drouyn de Lhuys et Thouvenel.

Au nombre des diplomates anglais figurent avec avantage William Temple (1628-1698), qui professait le principe qu'en politique il faut toujours dire la vérité; le duc de Marlborough (1650-1722), Bolingbroke (1672-1751), et plus tard les deux Pitt, Castlereagh, Canning, Melbourne, Palmerston, Clarendon.

L'Espagne cite avec orgueil le comte de Olivarez, le cardinal Ximenes, Don Luis de Haro, le marquis de Grimaldi, le comte de Aranda, le comte de Florida Blanca, Ceballos et le marquis de Miraflores.

Le Portugal : le marquis de Pombal, le duc de Palmella et Pinheiro Ferreira.

L'Italie moderne doit son unité au comte de Cavour, dont les successeurs suivent religieusement les traditions diplomatiques.

La Hollande compte parmi ses illustrations dans le siècle passé les deux Van Groot (Pierre et Hugues, le dernier plus connu sous le nom de Grotius qu'il a immortalisé), et dans les temps modernes Verstolt Van Soelen.

L'Autriche : Trautmansdorff, Kaunitz, Metternich, Schwartzenberg, Prokesch von Osten, le comte de Beust et le comte Andrassy.

La Prusse : Ancillon, Hardenberg, Humboldt, Bernstorff, Savigny, Manteuffel, le prince de Bismarck.

La Suède : Oxenstiern, Lowenhjelm, Manderström.

Le Danemark : Bernstorff et Leynars.

La Russie : Orloff, Cancrin, Pozzo di Borgo, Nesselrode, Gortchakoff.

Washington, Franklin, Jefferson, Adams ont fondé l'indépendance des États-Unis de l'Amérique du Nord, comme San Martin, Bolivar, Belgrano, Sucre, Santander, O'Higgins, Rivadavia, V. Gomez, Santa Cruz ont assuré celle de l'Amérique espagnole. De

nos jours Webster, H. Clay et Marcy ont acquis une grande célébrité diplomatique aux États-Unis du Nord.

Le Brésil compte aussi des diplomates distingués, parmi lesquels nous citerons le vicomte de l'Uruguay, le vicomte du Parana et le baron de Penedo *.

Négociations diplomatiques.

§ 396. Suivant leur nature et la gravité ou la complication des intérêts auxquels elles se rapportent, les affaires diplomatiques ou internationales donnent lieu à de véritables négociations, à des débats contradictoires, ou à un échange de simples communications, tantôt verbales, tantôt écrites. Celles-ci sont directes quand elles ont lieu entre le ministre étranger et le chef du gouvernement près lequel il est accrédité, et indirectes quand elles sont suivies entre ce même agent et le ministre des affaires étrangères du pays ou des commissaires spéciaux délégués par lui à cet effet. Le plus habituellement l'affaire s'entame de vive voix par un exposé verbal des points de fait et de droit qui s'y rattachent, et se continue ou se termine par la remise de notes écrites impliquant une discussion plus approfondie.

Lorsqu'un État désire présenter à un autre des observations sur telle ou telle mesure politique, ou se trouve dans le cas d'éveiller son attention sur un fait qui touche à ses intérêts particuliers, il est rare qu'il ne le fasse pas par une communication écrite, dont son envoyé donne lecture et est autorisé à laisser copie. Le ministre des affaires étrangères qui a reçu la communication répond, tantôt directement, de vive voix ou par une contre-note, tantôt indirectement, par une dépêche adressée à l'agent accrédité dans le pays qui a pris l'initiative de la démarche. Tout dépend des usages locaux et de la nature de l'affaire ou du débat soulevé.

En principe, chaque gouvernement est sans doute maître de régler comme il l'entend la forme, plus ou moins solennelle,

* Heffter, § 229; Wicquefort, t. II, ch. 17; Flassan, *Hist. de la dipl.*, t. IV; Mirus, t. II, § 87; Raumer, *Historisches Taschenbuch*, p. 373; Mignet, *Portraits et Notices*, t. I, II; Vergé, *Diplomates*, pp. 51 et seq., 71 et seq., 179 et seq.; Balwer, *Essai sur Talleyrand;* Luden, *Biographie von W. Temple;* De Witt, *Hist. de Washington;* Mignet, *Vie de Franklin;* Ch. Calvo, *Annales*, tomes III-V; Gutierrez, *El general San Martin;* Paz Soldan, *Hist. del Peru independiente,* 1ère periodo, pp. 303 et seq.; Restrepo, *Hist. de la rev. de Colombia; Coleccion de documentos relativos à la vida publica del Libertador de Colombia y del Peru, Simon Bolivar;* Mitre, *Hist. de Belgrano;* Pereira da Silva, *Os varoes illustres,* t. II, pp. 249 et seq.

plus ou moins précise, des communications qu'il veut faire parvenir à d'autres pays. Il y a néanmoins des États qui en règle générale et pour certaines matières refusent d'accueillir ou de donner suite à des observations qui ne leur sont pas présentées par écrit. Ainsi, au mois de mars 1825 Lord Canning avait été prévenu que le comte de Lieven devait lui lire, sans lui en laisser copie, une dépêche de Saint Pétersbourg renfermant un blâme sur la politique anglaise à l'égard de l'Amérique espagnole. Le ministre de Russie ayant déclaré, au moment où il allait faire sa communication, qu'il n'était pas autorisé à en donner copie, Canning refusa de laisser commencer la lecture d'une dépêche dont, dit-il, il ne pourrait à première audition saisir la portée ni peser exactement les expressions pour y approprier sa réponse.

L'agent diplomatique qui donne communication de ses dépêches est ordinairement chargé de les interpréter, d'en développer les différents points et de fournir au ministre des affaires étrangères les explications de détail jugées nécessaires; puis il rend compte de ses démarches ou de ses conversations à son propre gouvernement, en lui faisant part de ses impressions, de ses vues personnelles, ou en lui demandant des éclaircissements, de nouvelles instructions.

Lorsque ces instructions sont insuffisantes pour régler sa conduite, s'il juge que leur stricte exécution serait plutôt nuisible qu'avantageuse à l'objet de sa mission, et surtout lorsqu'il ne lui est plus loisible d'en demander et d'en recevoir de plus péremptoires, le négociateur doit suivre les inspirations de sa conscience et se guider uniquement d'après ce qu'il croit être le plus conforme aux vues et aux véritables intérêts de son pays. Le sentiment élevé de ses devoirs peut dans de semblables circonstances le conduire jusqu'à franchir le cercle étroit de ses instructions et à outrepasser la limite de ses pouvoirs.

On peut citer comme exemple la conduite tenue par le comte de Aranda, ambassadeur d'Espagne, lors des négociations qui aboutirent au traité de paix du 3 septembre 1783 (1) entre l'Angleterre et l'Espagne. Le roi d'Espagne exigeait comme condition *sine qua non* de la paix la restitution de Gibraltar contre un équivalent;

(1) Ch. Calvo, t. IV, p. 296; Cantillo, p. 586; Martens, 1re édit., t. II, p. 484; 2e édit., p. 541.

mais le ministère anglais ne voulut pas y consentir et offrit comme *ultimatum* les Florides. Le comte de Aranda, préoccupé avant tout de l'urgence de mettre fin à une guerre ruineuse pour son pays, s'écria : « Il est des moments où il faut oser jouer sa tête; j'accepte donc les Florides à la place de Gibraltar, quoique ce soit contraire à mes instructions, et je signe la paix. » Il avait en même temps signé sa disgrâce.

Il est des cas dans lesquels les instructions n'ont pas prévu ou ont mal précisé le point qu'il s'agit de régler; l'agent diplomatique peut alors se contenter de prendre *ad referendum* les propositions qui lui sont faites, c'est-à-dire les accueillir sous réserve de l'approbation expresse de son gouvernement.

Les communications diplomatiques écrites s'échangent au moyen de mémoires, de notes, de dépêches ou de simples lettres. Les notes sont de deux sortes : celles qui sont signées par celui de qui elles émanent, et celles qui ne portent pas de signatures et sont appelées *verbales*. Les premières, à raison même de leur forme, ont un caractère plus directement obligatoire et sont en général réservées pour les actes ou les déclarations impliquant un engagement. Quant aux secondes, elles ont une portée plus restreinte et servent surtout à élucider des points de détail, à résumer des conversations, à servir de *memento* ou à suggérer des transactions dont on n'entend poser que les bases, les points extrêmes ; sous ce rapport elles ont une grande analogie avec les protocoles et les *mémorandums*.

Dans les négociations qui se suivent par voie de conférences, particulièrement lorsque les débats doivent aboutir à la conclusion d'accords internationaux, de traités ou d'autres engagements de même nature, les résultats de la discussion se consignent toujours dans des procès-verbaux dressés à la fin de chaque réunion et signés par tous ceux qui y ont pris part*.

Style diplomatique.

§ 397. Bien que par leur nature même les communications écrites qui touchent aux relations internationales soient susceptibles d'une grande variété de formes, elles sont soumises à certaines règles de diction déterminées par l'usage ou les convenances, et dont l'ensemble forme ce que l'on nomme le *style diplomatique* de *cour* ou de *chancellerie*.

* Martens, *Guide*, § 52; Heffter, §§ 233, 239 ; De Callières, *De la manière de négocier;* Mably, *Principes de négociation ;* Pecquet, *De l'art de négocier;* Fiore, t. II, pp. 634 et seq ; Lawrence, *Elem.* by Wheaton, note 125; Pradier-Fodéré, *Fiore*, t. II, p. 637.

L'infraction à ces règles peut avoir de graves inconvénients et motiver, quand elle n'est pas spontanément reconnue et reparée, soit une demande formelle de redressement, soit une protestation, soit un renvoi de pièces, soit des réserves en vue de l'avenir.

Quant aux qualités intrinsèques du style diplomatique, les publicistes qui ont traité ce sujet sont d'accord pour recommander avant tout la clarté, la simplicité, la précision des idées, l'ordre dans l'exposé des faits, la logique dans la déduction des arguments, la propriété des termes, la concision et la correction du langage. Des erreurs, les plus légères fautes donnent souvent lieu à des malentendus : on a vu plus d'une fois le sens d'un article important dépendre de la place d'une virgule, et de fâcheuses contestations surgir d'une circonstance puérile en apparence.

Le baron Charles de Martens cite le cas d'une simple erreur d'accentuation qui souleva de grandes difficultés pour l'établissement de l'état civil des enfants d'un ancien ministre d'Espagne à Saint Pétersbourg; le traducteur ou le copiste du document à produire à cet effet avait par inadvertance marqué un accent en trop : ce qui transformait des enfants légitimes en *enfants légitimés.*

Il faut enfin et avec un soin extrême éviter toute expression qui pourrait froisser les justes susceptibilités de l'État ou du fonctionnaire auquel le document est destiné*.

Langue usitée pour les relations diplomatiques.

§ 398. Un des faits qui démontrent le mieux l'importance croissante de la pratique du principe de l'égalité des États, ce sont les changements qu'a subis la langue employée dans les relations internationales.

On ne saurait contester à aucun État le droit de se servir dans ses rapports politiques de sa propre langue ou d'une langue étrangère quelconque ; par contre, tout État doit réciproquement accorder aux autres la faculté de rédiger leurs communications dans la langue qui leur convient le mieux ou qui leur est la plus familière.

Les inconvénients résultant de la diversité des idiomes ont fait sentir le besoin d'adopter une langue en quelque sorte neutre et intelligible pour toutes les parties engagées. Les usages ont souvent varié à cet égard. Ainsi, au moyen âge on se servait généralement du latin pour la rédaction des actes diplomatiques et des

* Martens, *Guide*, t. II, pp. 1 et seq.; Heffter, § 236; Martens, *Précis*, § 177; Klüber, *Droit*, § 112; Flassan, *Hist.*, disc. prélim.; Rousset, *Le cérémonial dipl.;* Lunig, *Theatrum cœremoniale ;* Sneedorf, *Essai d'un traité du style des cours ;* Meysel, *Cours de style diplomatique ;* Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 22, 23.

traités ; l'emploi de la langue latine s'est même conservé dans certains cas jusque dans des temps plus rapprochés de nous ; les traités de Nimègue, de Ryswyck, d'Utrecht, de Bade (1714) (1), de Vienne (1725-1738) (2), et la quadruple alliance conclue à Londres en 1718 (3) furent encore rédigés en latin. Quoique le traité de Lunéville (1801) (4) eût été écrit en français, la ratification de l'empereur d'Allemagne fut donnée en latin d'après l'usage consacré pour la chancellerie de Vienne. La cour de Rome a continué de se servir du latin dans ses bulles et dans ses actes internationaux.

Vers la fin du XV[e] siècle l'Espagne, alors la nation prépondérante en Europe, parvint à faire prévaloir l'emploi de la langue castillane.

Deux siècles plus tard, sous le règne de Louis XIV, c'est le français qui devint la langue diplomatique par excellence. Toutefois on ne peut pas dire que le français ait jamais été adopté comme langue officielle entre les États en vertu d'une loi internationale expresse ; au contraire, dans les traités rédigés en français les puissances contractantes ont souvent fait insérer à cet égard des réserves formelles, ainsi qu'on le voit notamment dans l'article 20 de l'Acte du congrès de Vienne, ainsi conçu : « La langue française ayant été exclusivement employée dans toutes les copies du présent traité, il est reconnu par les puissances qui ont concouru à cet acte que l'emploi de cette langue ne tirera point à conséquence pour l'avenir, de sorte que chaque puissance se réserve d'adopter dans les négociations et les conventions futures la langue dont elle s'est servie jusqu'ici dans ses relations diplomatiques, sans que le traité actuel puisse être cité comme exemple contraire aux usages établis. »

De nos jours, malgré la prépondérance qu'a conservée le français, il est de règle que chaque nation fasse usage de sa propre langue pour traiter avec les autres ; chaque État écrit dans sa langue et traduit l'acte dans celle du pays auquel il l'envoie.

Les instruments des traités sont dressés dans la langue de cha-

(1) Dumont, t. VIII, pte. 1, p. 436.

(2) Dumont, t. VIII, pte. 2, pp. 106 et seq.; Cantillo, pp. 202 et seq.; *State papers*, v. XXXV, p. 756.

(3) Dumont, t. VIII, pte. 1, p. 531; *Savoie*, t. II, p. 352.

(4) De Clerc, t. I, p. 424; Neumann, t. II, p. 1; Martens, 1[re] édit., t. VII, p. 538; 2[e] édit., t. VII, p. 295.

cune des parties contractantes; lorsque celles-ci ne sont que deux, on peut placer les deux idiomes parallèlement en regard l'un de l'autre; quand elles sont en plus grand nombre, on dresse autant d'originaux des traités qu'il y a d'idiomes. Aucun des originaux ne devant dans ce dernier cas avoir un droit de préférence, des dissentiments peuvent se produire sur la portée véritable d'un mot ou d'une phrase rendue d'une manière différente dans les diverses langues employées, ainsi que cela se produisit notamment entre la France et l'Angleterre à propos du traité de commerce de 1786 (1). Pour éviter de semblables difficultés, lorsque les engagements souscrits doivent s'appliquer à plus de deux États ne parlant pas la même langue, il est rare qu'on ne se borne pas à l'emploi d'une seule, et de préférence à celui du français, comme cela a eu lieu pour la plupart des traités signés depuis le commencement du XIX[e] siècle, entre autres pour les actes du congrès de Vienne en 1815, pour les traités de 1833 et de 1839 concernant la séparation de la Belgique et de la Hollande, plus récemment enfin pour le traité du 30 mars 1856 (2), qui a mis fin à la guerre d'Orient.

Les règles consacrées pour les rapports écrits s'appliquent de tout point aux communications verbales, aux discours prononcés dans les audiences solennelles. Le ministre étranger peut donc prononcer son discours dans sa propre langue en chargeant un interprète de le traduire mot à mot, et le souverain répond dans la sienne; mais le plus ordinairement le ministre qui possède l'idiome du pays s'en sert en traitant avec le gouvernement près lequel il est accrédité, ou, en cas de difficulté, se concerte pour l'emploi d'une langue familière aux deux parties*.

§ 399. On entend par *chiffres* les caractères ou signes conventionnels dont on se sert pour écrire des lettres inintelligibles pour les personnes qui n'en connaissent pas la valeur, en d'autres termes, qui n'en ont pas la *clef*. On désigne aussi sous le nom Du chiffre.

(1) De Clercq, t. I, p. 146; Martens, 1[re] édit., t. II, p. 680; 2[e] édit., t. IV, p. 155; *State papers*, v. III, p. 342.

(2) De Clercq, t. VII, p. 59; Neumann, t. VI, p. 274; *Savoie*, t. VIII, p. 380; Martens-Samwer, t. II, p. 770.

* Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 3, § 5; Klüber, *Droit*, §§ 111, 113; Martens, *Précis*, § 179; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 43; Polson, sect. 5, p. 27; Horne, § 50; Halleck, ch. 5, § 15; Heffter, § 235; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 26-28; Martens, *Guide*, t. II, pp. 5, 9; Schmauss, *Corp.*, t. II, pp. 1355-1734; Wenck, *Corp.*, t. II, pp. 88, 359, 360; Réal, t. V, ch. 3, sect. 1; Rivarol, *Œuvres*, t. II, note 1; Moser, *Versuch*, t. VIII, p. 75; Fiore, t. I, p. 280.

général de *chiffre* l'ensemble des caractères employés, le système de chiffrage lui-même.

Dans bien des occasions il est d'un intérêt majeur pour les gouvernements que la correspondance postale et télégraphique avec leurs agents à l'étranger soit à l'abri de toute indiscrétion : c'est là ce qui fait partout attacher une grande importance à la combinaison et à l'emploi des chiffres pour la rédaction des ordres et des informations secrètes.

Le plus ordinairement on a recours à des caractères inconnus, à des nombres arbitraires, dont les correspondants ont à l'avance fixé la valeur entre eux et au moyen desquels ils marquent les lettres de l'alphabet et même des mots, des phrases entières; ces caractères, signes ou nombres, sont disposés dans un certain ordre sur deux *tables* spéciales, dont l'une, dite *chiffrante,* sert à la transformation en chiffres du texte original, et la seconde, dite *déchiffrante,* sert à la reconstitution en clair du texte chiffré.

Les systèmes de chiffres les plus en usage sont les chiffres arabes, les lettres de l'alphabet et les signes sténographiques détournés de leur acception ordinaire et employés tantôt seuls, tantôt combinés les uns avec les autres. Ce genre de *chiffres* s'appelle à *simple clef* ou à *double clef,* suivant que chaque signe, lettre ou figure, conserve invariablement la même valeur ou comporte des acceptions différentes subordonnées à telle ou telle combinaison alphabétique, à tel ou tel mot conventionnellement détourné de son sens propre.

Il y a aussi le système du *ruban* ou de la *grille,* méthode qui consiste à disposer une série de mots de manière qu'ils paraissent entremêlés au hasard et ne puissent avoir de sens exact et complet que pour le correspondant qui en a la clef. Son nom lui vient de cette même clef, qui n'est autre chose qu'un ruban numéroté ou un carton découpé à jour, qu'on pose sur la dépêche à certains points de repère, et qui alternativement laisse apparaître ou recouvre les mots indispensables pour fournir un sens intelligible.

Il est un dernier expédient moins compliqué, lequel consiste à choisir un livre quelconque ayant eu plusieurs éditions; la clef se borne alors à trois chiffres : le premier indiquant la page du livre, le second la ligne, et le troisième le mot dont on doit se servir. Cette manière d'écrire et de lire, ne pouvant être comprise que par ceux qui connaissent le titre et l'édition du livre, offre d'assez nombreuses combinaisons, puisque le même mot se trouve

à diverses pages et peut dès lors s'exprimer par des chiffres infiniment variés; son seul inconvénient est d'être d'un emploi très-lent *.

SECTION II. — AMBASSADES.

Du droit d'ambassade ou de légation.

§ 400. Un des attributs essentiels de la souveraineté et de l'indépendance des nations est le droit de légation, qui consiste dans la faculté de se faire représenter au dehors par des agents diplomatiques et consulaires chargés de cultiver avec les autres nations des relations d'amitié et de bonne harmonie.

Le droit de légation est considéré comme un droit parfait en principe, mais imparfait dans la pratique, attendu qu'aucun État n'est obligé d'entretenir des missions politiques à l'étranger ou de recevoir chez lui les représentants des autres nations.

Toutefois l'usage et les règles de la courtoisie internationale ont établi à cet égard entre les peuples une sorte de devoir réciproque; et de même que l'existence de rapports diplomatiques entretenus par des agents en résidence permanente est un signe évident de paix et d'amitié, de même on peut regarder comme un indice de désaccord ou d'hostilité le rappel ou l'absence absolue des légations politiques. Il convient cependant de ne pas perdre de vue que l'établissement même des légations et le rang des agents appelés à les occuper sont avant tout subordonnés à la nature et à l'importance des relations qui existent entre les divers États, aux moyens dont ils disposent pour cultiver ces relations, et aux ressources qu'ils peuvent consacrer à leur représentation extérieure **.

* Martens, *Guide*, § 21; Garden, *Traité*, t. II, pp. 123 et seq.; Martens, *Précis*, § 111; Bielfeld, t. II, p. 190; De Callières, ch. 20; Klüber, *Kryptographik;* Fiore, t. II, p. 639.

** Vattel, *Le droit*, liv. IV, ch. 5, § 57; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 1, § 2; Phillimore, *Com.*, vol. II, pte. 6, ch. 2; Martens, *Précis*, §§ 187, 188; Martens, *Guide*, §§ 5, 6; Twiss, *Peace*, § 184; Garden, *Traité*, t. II, p. 4; Bluntschli, § 159; Rousset, *Cérémonial dipl.*, t. II, p. 481; Wicquefort, *L'ambassadeur*, liv. 1, ch. 3; Riquelme, lib. 2, tit. 2, cap. ad. 1; Bello, pte. 3, cap. 1, § 2; Fiore, t. II, pp. 541 et seq.; Pinheiro Ferreira, *Suppl.*, ch. 2, §§ 5, 6, pp. 13-25; Horne, sec. 1, §§ 5, 6, pp. 89, 90; Polson, sec. 5, § 2, p. 31; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 40-43; Halleck, ch. 8, § 1; Rutherforth, *Inst.*, b. 2, ch. 9, § 20; Bowyer, ch. 20; Ompteda, *Lit.*, t. II, p. 351; Heffter, § 200; Klüber, *Droit*, § 169.

Des États mi-souverains et dépendants.

§ 401. Le droit de légation étant inhérent à celui de souveraineté, on comprend qu'il ne puisse être exercé par un État dépendant ou mi-souverain qu'autant qu'il y est spécialement autorisé par l'État ou les États dont il relève. Ainsi la constitution des États-Unis d'Amérique a enlevé à chaque État particulier le droit de représentation et lui défend de conclure sans le consentemement du congrès fédéral aucun arrangement ou aucune convention avec une nation étrangère. Le même principe a prévalu parmi les États qui forment les fédérations de l'Amérique méridionale.

Les cantons suisses ne jouissent pas non plus d'un droit de représentation isolé. Quant aux États dont se compose le nouvel empire d'Allemagne, ils ont conservé jusqu'ici le droit d'entretenir des légations à l'étranger *.

En cas de guerre civile.

§ 402. L'exercice du droit de légation appartient dans chaque État à l'autorité ou au pouvoir spécialement désigné à cet effet par la constitution ou la loi fondamentale du pays. L'attribution en est dévolue au chef suprême de l'État, prince souverain ou président, agissant tantôt seul, tantôt de concert avec les représentants du pouvoir législatif.

On peut se demander quelle conduite doivent tenir les États étrangers lorsque surgit une révolution ou une guerre civile dans un pays auprès duquel ils sont représentés par une mission diplomatique permanente. Peuvent-ils continuer leurs relations avec l'ancien gouvernement, ou doivent-ils en nouer tout de suite de nouvelles avec le gouvernement révolutionnaire ? Sont-ils, au contraire, tenus de les suivre avec tous les deux à la fois ?

En principe, comme l'échange de relations politiques découle de la consécration internationale donnée à un gouvernement, on peut dire que les États étrangers n'ont pas à tenir compte de faits insurrectionnels, ni de gouvernements dépourvus de la sanction de la majorité du peuple qu'ils prétendent régir et d'une constitution librement acceptée, régulièrement débattue et promulguée. Lors-

* Wheaton, *Elém.*, pte. 3, ch. 1, § 3; Vattel, *Le droit,* liv. 4, ch. 5, § 60; Bynkershoek, *Quæst.*, lib. 2, cap. 3; Phillimore, *Com.*, v. II, §§ 116 et seq.; Heffter, § 200; Martens, *Précis*, § 187; Martens, *Guide*, § 5; Bluntschli, § 160; Garden, *Traité*. t. II, p. 4; Klüber, *Droit*, § 175; Horne, sec. 1, § 5, p. 89; Polson, sect. 5, § 2: p. 31; Bello, pte. 3, cap. 1, § 2; Riquelme, lib. 2, tit. 2, cap. ad. 1; Fiore, t. II, p. 541; Pinheiro Ferreira, *Suppl.*, pp. 13 et seq.; Merlin, *Répertoire,* v. *Ministre public,* sec. 2, § 6; Halleck, ch. 8, § 2; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 40 et seq.; Ompteda, *Lit.*, § 239; Kamptz, *Neue lit.*, § 244; Lawrence, *Elem.* by Wheaton, note 116; Cushing, *Opinions*, vol. VII, p. 551.

que des luttes intestines viennent à déchirer un État et à ébranler les pouvoirs publics qui y sont établis, le premier devoir des autres gouvernements est donc d'observer une neutralité absolue et de s'abstenir complètement de tous rapports diplomatiques. D'après l'usage invariablement suivi à cet égard, les agents étrangers continuent jusqu'à nouvel ordre leurs anciennes relations avec le gouvernement près lequel ils sont accrédités, ou ils n'ouvrent que des rapports purement officieux avec les autorités, quelles qu'elles soient, qui le remplacent de fait. Les convenances internationales commandent une réserve bien plus grande encore quand il s'agit de guerres civiles au sein de confédérations, mettant en question la souveraineté même de l'Etat. Dans ce cas, en effet, l'envoi et l'admission d'agents revêtus d'un caractère diplomatique implique la reconnaissance du gouvernement révolutionnaire, ainsi que de sa souveraineté et de son indépendance nationales *.

Du refus de recevoir des agents diplomatiques.

§ 403. Nous avons déjà dit que le droit de légation est dans la pratique un droit imparfait.

Tout État peut donc refuser de recevoir des agents diplomatiques, en se basant sur le caractère personnel de l'agent qui lui est envoyé, sur la nature et l'étendue des pouvoirs qu'il doit être appelé à exercer. C'est ce qui a eu lieu en mainte occasion, notamment par rapport aux légats pontificaux, auxquels la cour de Rome avait conféré des pouvoirs jugés incompatibles avec la constitution et les lois civiles des États où ils devaient résider.

Il n'existe point de relations diplomatiques entre la Grande-Bretagne et le Pape. Cependant il avait été décrété en 1848 « que, nonobstant ce que contiennent les actes aujourd'hui en vigueur, Sa Majesté, ses héritiers et successeurs auront la faculté d'établir et d'entretenir des relations diplomatiques et d'avoir des communications diplomatiques avec le souverain des États Romains. » Le statut renfermait quelques dispositions concernant le caractère non ecclésiastique de l'envoyé.

Il y a également des exemples de refus de recevoir un agent

* Wheaton, *Elém.*, pte. 3, ch. 1, § 4; Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 4, § 56; Phillimore, *Com.*, vol. II, §§ 123 et seq.; Horne, sec. 1, § 5, p. 89; Wicquefort, *L'ambassadeur*, liv. 1, ch. 3; Merlin, *Répert.*, v. *Ministre public*, sec. 2, § 6; Bello, pte. 3, cap. 1, § 2; Martens, *Précis*, §§ 79, 82; Martens, *Guide*, § 5; Pinheiro Ferreira, *Suppl.*, § 5; Halleck, ch. 8, § 3; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 223 et seq.; Lawrence, *Elem.* by Wheaton, note 117.

diplomatique étranger, motivé sur ses sentiments notoires d'hostilité contre le gouvernement près lequel il était accrédité.

Les États peuvent subordonner à certaines conditions spéciales la réception des agents diplomatiques; mais ceux-ci, une fois admis, jouissent de tous les priviléges consacrés par le droit des gens et par les traités *.

Représentation diplomatique conférée à des nationaux.

§ 404. Quelques États se refusent absolument à recevoir comme agent diplomatique étranger un de leurs propres sujets. Nous citerons entre autres les États-Unis de l'Amérique du Nord, qui nous en fournissent deux exemples tout récents.

M. Anson Burlingame, qui dans le principe les représentait à Pékin, ayant passé au service de l'empereur de la Chine et ayant été chargé en 1868 d'une mission extraordinaire auprès du gouvernement de Washington et des cours européennes, celles-ci ont reçu le nouvel envoyé chinois en qualité d'ambassadeur; seul son pays d'origine ne lui a pas reconnu ce titre et ne l'a admis que comme plénipotentiaire spécial pour négocier un traité.

Plus récemment encore le gouvernement de Wahington a refusé de recevoir un citoyen des États-Unis comme ministre résident de la république de Honduras.

D'autres puissances admettent sans difficulté leurs nationaux comme représentants d'États étrangers, mais en leur imposant l'obligation de rester soumis aux lois territoriales pour leurs personnes et leurs biens. Ces conditions, qui cependant ne sauraient jamais aller jusqu'à modifier ou à altérer le caractère représentatif, doivent toujours être exprimées avant ou au moment de recevoir l'agent; car autrement celui-ci se trouverait dans l'impossibilité de revendiquer les honneurs, les droits et les prérogatives attachés à son emploi **.

Classification des agents diplomatiques.

§ 405. La classification et le rang respectif des agents diploma-

* Wheaton, *Elém.*, pte. 3, ch. 1, § 5; Phillimore, *Com*, vol. II, § 157; Twiss, *Peace*, § 185; Heffter, § 200; Bynkhershoek, *De foro*, cap. 11; Martens, *Guide*, § 6; Wicquefort, *L'ambassadeur*, t. I, p. 308; Réal, *Science*, t. V, ch. 1, sect. 12; Bluntschli, § 164; Pinheiro Ferreira, *Suppl.*, § 6, p. 25; Garden, *Traité*, t. II, p. 4; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, p. 43; Klüber, *Droit*, §§ 176, 187; Merlin, *Rép.*, v. *Ministre public*, sec. 5, § 7; Fiore, t. II, p. 517; Halleck, ch. 8, § 4; Horne, sec. 1, § 6, p. 90; Wildman, vol. I, p. 83; Moser, *Versuch*, t. III, p. 89; Moser, *Beitrage*, t. III, p. 90; Bielfeld, *Inst. pol.*, t. II, p. 178; Polson, sec. 5, § 2, p. 31.

** Wheaton, *Elém.*, pte. 3, ch. 1, § 5; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 135; Twiss, *Peace*, § 186; Heffter, §§ 200, 202; Bynkershoek, *De foro*, cap. 11; Martens, *Guide*, § 6; Bluntschli, § 166; Wicquefort, *L'ambassadeur*, t. I, p. 208; De Callières, *Traité*, ch. 6, p. 72; Fiore, t. II, pp. 517, 51[illegible]; Pinheiro Ferreira, *Suppl.*, § 6, p. 2[illegible]

tiques ont eu dans le passé une certaine importance et fait naître plus d'un grave conflit.

L'ancien droit des gens n'établissait d'autre différence entre les diverses classes d'envoyés ou de ministres publics que celle qui résultait de la nature de leurs fonctions. Cependant, à mesure que leur nombre a augmenté par suite du développement et de l'intimité des relations internationales, les fonctions diplomatiques ont pris une signification plus distincte et plus nette, soit en raison du caractère plus élevé de l'agent qui en était revêtu, soit à cause de l'importance de l'État représenté. De là ces rivalités personnelles, ces différends, qui, en l'absence d'une loi fixe, sont devenus une cause perpétuelle de compétitions entre les souverains, entre les grandes puissances et les États secondaires.

Pour mettre un terme à ce triste état de choses, le congrès de Vienne adopta, le 19 mars 1815, un réglement général (1) qui répartit définitivement les agents diplomatiques en trois classes :

1° Ambassadeurs, légats ou nonces;

2° Envoyés, ministres plénipotentiaires ou autres personnes accréditées auprès des souverains;

3° Chargés d'affaires accrédités auprès des ministres des relations extérieures.

Le congrès réuni à Aix-la-Chapelle en 1818 compléta cette clas-

et seq.; Merlin, *Répert.*, v. *Ministre public*, sec. 3, § 5; Wildman, vol. I, p. 86; Horne, sec. 1, § 6, p. 90; Halleck, ch. 8, § 15; Klüber, *Oeffentliches*, § 131; Polson, sect. 5, § 2, p. 31.

(1) Texte du réglement concernant le rang des agents diplomatiques :

« Pour prévenir les embarras qui se sont souvent présentés et qui pourraient naître encore des prétentions de préséance entre les divers agents diplomatiques, les plénipotentiaires des puissances signataires du traité de Paris sont convenus des articles qui suivent, et ils croient devoir inviter les représentants des autres têtes couronnées à adopter le même réglement :

« Art. 1er. Les employés diplomatiques sont partagés en trois classes :

« Celle des ambassadeurs, légats ou nonces;

« Celle des envoyés, ministres ou autres, accrédités auprès des souverains;

« Celle des chargés d'affaires accrédités auprès des ministres chargés du portefeuille des affaires étrangères.

« Art. 2. Les ambassadeurs, légats ou nonces, ont seuls le caractère représentatif.

« Art. 3. Les employés diplomatiques en mission extraordinaire n'ont à ce titre aucune supériorité de rang.

« Art. 4. Les employés diplomatiques prendront rang entre eux, dans chaque classe, d'après la date de la notification officielle de leur arrivée. Le présent réglement n'apportera aucune innovation relativement aux représentants du Pape.

« Art. 5. Il sera déterminé dans chaque État un mode uniforme pour la réception des employés diplomatiques de chaque classe.

sification en décidant que les ministres *résidents* prendraient rang entre les agents de la seconde classe et les chargés d'affaires (1).

Les agents diplomatiques ont donc été depuis lors classés légalement en quatre groupes ou catégories :

1° Ambassadeurs et légats ou nonces du Pape;

2° Envoyés, ministres plénipotentiaires ou autres personnes accréditées auprès des souverains ;

3° Ministres résidents accrédités de la même manière ;

4° Chargés d'affaires accrédités auprès des ministres des relations extérieures.

Comme on le voit, cette classification repose sur le degré d'autorité et de pouvoir accordés à l'agent diplomatique par son gouvernement *.

« Art. 6. Les liens de parenté ou d'alliance de famille entre les cours ne donnent aucun rang à leurs employés diplomatiques.

« Il en est de même des alliances politiques.

« Art. 7. Dans les actes ou les traités entre plusieurs puissances qui admettent l'alternat, le sort décidera entre les ministres de l'ordre qui devra être suivi dans les signatures.

« Le présent réglement sera inséré au protocole des plénipotentiaires des huit puissances signataires du traité de Paris, dans leur séance du 19 mars 1815. »

(Suivent les signatures: des plénipotentiaires d'*Autriche*, d'*Espagne*, de *France*, de la *Grande-Bretagne*, de *Portugal*, de *Prusse*, de *Russie* et de *Suède*.)

(1) Voici la teneur de la résolution adoptée par le congrès d'Aix-la-Chapelle dans sa séance du 21 novembre 1818 :

« Pour éviter les discussions désagréables qui pourraient avoir lieu à l'avenir sur un point d'étiquette diplomatique que l'annexe du recès de Vienne par laquelle les questions de rang ont été réglées ne parait pas avoir prévu, il est arrêté entre les cinq cours que les *ministres résidents* accrédités auprès d'elles formeront, par rapport à leur rang, une classe intermédiaire entre les ministres du second ordre et les chargés d'affaires. »

(Suivent les signatures des plénipotentiaires d'*Autriche*, de *France*, de la *Grande-Bretagne*, de *Portugal*, de *Prusse* et de *Russie*.)

* Vattel, *Le droit*, liv. 4, ch. 6; Wheaton, *Elém.*, pte. 3, ch. 1, § 6; Bynkershoek, *De foro*, cap. 6; Réal, t. V, pp. 21-71; Zouch, *De leg.*, p. 139; Burlamaqui, *Droit de la nat.*, t. V, pte. 4, ch. 15; Martens, *Précis*, § 191; Phillimore, *Com.*, vol. II. §§ 214 et seq.; Twiss, *Peace*, §§ 187, 189; Wicquefort, *L'amb.*, §§ 818-838; Heffter, §§ 201, 208; Klüber, *Droit*, §§ 177, 179; Bielfeld, *Inst. pol.*, t. II, pp. 170 et seq.; Martens, *Guide*, §§ 12, 39; Bello, pte. 3, cap. 1, § 4; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 1 ; Garden, *Traité*, t. II, pp. 5-11; Fiore, t. II, pp. 550 et seq.; Pradier-Fodéré, *Principes gén.*, pp. 367, 537; Merlin, *Répert.*, v. *Ministre public*, sect. 1 ; Horne, sec. 1, § 8, p. 91; Halleck, ch. 9, §§ 2, 3; Wildman, vol. I, p. 89; Polson, pp 31, 32; Eschbach, *Int.*, pp. 83, 86, 88; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 50-54; Pinheiro Ferreira, *Suppl. au guide dip.*, pp. 32, 39; Lawrence, *Elem.* by Wheaton, note 119; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. III, pp. 239, 240; Laferrière, *Cours de droit public*, t. I. pp. 314 et seq.; Martens, *Nouv. recueil*, t. II, p. 449.

Agents diplomatiques de première classe : ambassadeurs, légats et nonces.

§ 406. Aux termes du réglement du 19 mars 1815 (1), les ambassadeurs, les légats et les nonces sont les seuls ministres publics qui soient considérés comme revêtus du *caractère représentatif*. En principe ils ont droit aux mêmes honneurs que ceux qui seraient accordés au pouvoir qui les a accrédités. Toutefois, sur ce dernier point qui n'est en quelque sorte que de pur cérémonial, il n'existe pas de règle fixe et générale; chaque cour, chaque pays a ses usages, auxquels les agents diplomatiques sont tenus de se conformer, en tant qu'ils n'impliquent ni inégalité ni distinction blessante.

Les ambassadeurs se distinguent en ordinaires et en extraordinaires : la première dénomination s'applique à ceux qui sont nommés pour remplir une mission diplomatique permanente, et la seconde à ceux qui sont chargés d'une mission accidentelle et temporaire. On accorde aussi le caractère d'ambassadeur ou d'envoyé extraordinaire à l'agent appelé pour un temps indéterminé à exercer certaines fonctions diplomatiques.

Les nations diplomatiques considèrent généralement comme tels les légats ou les nonces du Pape, investis le plus souvent d'attributions religieuses *sui generis* *.

Légats et nonces du Pape.

§ 407. Il y a cette distinction à établir entre les légats et les nonces du Pape que les premiers sont des ambassadeurs extraordinaires, chargés de missions spéciales, plutôt ecclésiastiques que politiques, et qu'ils représentent avant tout le Pape comme chef de l'Église catholique romaine, tandis que les seconds sont les ambassadeurs ordinaires ou résidents du Vatican, qu'ils représentent à l'étranger pour la transaction de toutes affaires de quelque nature que ce soit.

Les légats sont toujours pris parmi les cardinaux; ils ne sont envoyés que dans des pays catholiques qui reconnaissent la suprématie spirituelle du Pape; ils sont dits *a latere*, parce que le Saint

(1) De Clercq, t. II, p 455; Martens, *Nouv. recueil*, t. II, p. 449; *State papers*, v. II, p. 179.

* Vattel, *Le droit*, liv. 4, ch. 6, § 71; Wheaton, *Elém.*, pte. 3, ch. 1, § 6; Phillimore, *Com.*, vol. II, §§ 214-218; Bynkershoek, *De foro*, lib. 1, cap. 13; Wicquefort, *L'amb.*, liv. 1, §§ 818, 855; Martens, *Précis*, § 192; Martens, *Guide*, § 13; Heffter, §§ 208, 220; Garden, *Traité*, t. II, pp. 7, 8; Klüber, *Droit*, § 180; Twiss, *Peace*, § 190; Réal, *Science*, t. V, pp. 33 et seq.; Bello, pte. 3, cap. 1, § 4; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 1; Fiore, t. II, p. 554; Merlin, *Répert.*, v. *Ministre public*, sect. 1; Pradier-Fodéré, *Principes gén.*, p. 538; Halleck, ch. 9, § 4; Horne, sect. 1, § 9, p. 91; Polson, sec. 1, § 2, pp 31, 32; Ward, *Hist.*, v. II; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 56-61; Pinheiro Ferreira, *Supplément au guide*, pp. 40-48; Wildman, vol. I, p. 78.

Père est censé les détacher de ses côtés pour les envoyer en mission.

Les nonces ne sont jamais des cardinaux et ont des missions permanentes *.

Agents diplomatiques de seconde classe : envoyés et ministres plénipotentiaires.

§ 408. Au nombre des agents diplomatiques de seconde classe sont compris les envoyés ordinaires et extraordinaires, les ministres plénipotentiaires et les internonces du Pape (1). On a établi certaines distinctions entre l'envoyé ordinaire et l'envoyé extraordinaire, ainsi qu'entre celui-ci et le ministre plénipotentiaire; mais ces distinctions sont sans valeur quant à la préséance et n'ont par conséquent aucune importance pratique.

La différence entre les agents de la seconde classe et ceux de la première est assez difficile à préciser. Plusieurs publicistes ont soutenu que les uns ont pour traiter directement avec le souverain un droit formel dont les autres sont privés; mais c'est là une distinction sans portée, surtout depuis que l'organisation des nations modernes ne s'appuie plus exclusivement sur le principe monarchique, et, partant, met les souverains dans l'impossibilité de diriger personnellement les négociations internationales. La seule distinction rationnelle qu'on pourrait établir entre les deux premières classes d'agents diplomatiques devrait avoir pour base quelque différence essentielle dans les attributions. Or là encore les subtilités imaginées par certains auteurs, qui attribuent aux agents de la première classe une représentation permanente et générale de la personne de leur souverain, tandis que ceux de la seconde n'auraient ce caractère qu'à titre transitoire et pour un objet particulier, se heurtent contre la réalité des choses.

A nos yeux, les agents des deux premières classes sont exactement sur la même ligne au point de vue du caractère comme à celui des attributions, et ne se distinguent entre eux hiérarchiquement que par la différence du titre qui sert à les désigner **.

* Bluntschli, *Droit intern. codif.*, § 172.

(1) On désigne sous le titre d'*internonces* les ministres de deuxième classe du Pape. Autrefois on donnait également ce titre au ministre d'Autriche à Constantinople. Les internonces du Pape n'ont pas, comme les nonces, droit à la préséance sur leurs collègues.

** Wheaton, *Elém.*, pte. 3, ch. 1, § 6; Vattel, *Le droit*, liv. 4, ch. 6, § 72; Réal. *Science*, t. V, pp. 42 et seq.; Martens, *Précis*, § 193; Martens, *Guide*, § 14; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 219; Twiss, *Peace*, § 191; Klüber, *Droit*, § 181; Garden, *Traité*, t. II, p. 8; Riquelme, lib. 2, cap. 1; Bello, pte. 3, cap. 1, § 4; Heffter, § 208; Fiore, t. II, p. 554; Halleck, ch. 9, § 5; Horne, sec. 1, § 10, pp. 91, 92; Polson, sec. 5, § 2, p. 32; Hagedorn, *Discours sur le rang*, § 7.

§ 409. Dans la troisième classe des agents diplomatiques sont compris les ministres, les ministres résidents et les ministres chargés d'affaires. Il y a quelques années on se servait de la qualification de *résident* pour indiquer les ambassadeurs qui étaient en service permanent. Pour prévenir le retour des susceptibilités éveillées parmi les agents diplomatiques des trois premières catégories, et faciliter la solution de certaines questions internationales, plusieurs cours ont encore quelquefois, notamment celle de Suède en 1784, employé le titre de *ministre chargé d'affaires,* qui est peu usité aujourd'hui *. **Agents diplomatiques de troisième classe : ministres résidents.**

§ 410. La quatrième classe des agents diplomatiques ne comprend que les chargés d'affaires, accrédités auprès des ministres des relations extérieures. Cette classe se subdivise en deux autres : à la première appartiennent les agents, chefs de poste accrédités *ad hoc* à titre permanent ; à la seconde, les secrétaires remplaçant par intérim un ministre absent. Plusieurs États, par exemple l'Angleterre et la France, confèrent parfois à leurs premiers secrétaires d'ambassade, quand ils remplissent par intérim les fonctions de chargés d'affaires, le titre et le rang de ministres : ces agents sont alors classés, dans la cour où ils résident et pendant la durée de leur *intérim,* à la suite des chefs de légation **. **Agents diplomatiques de quatrième classe : chargés d'affaires.**

§ 411. Dans bien des cas des commissaires spéciaux sont envoyés à l'étranger pour régler certaines affaires particulières de l'État ou d'un souverain, telles qu'une délimitation de frontières, la solution amiable d'un litige, l'exécution de quelque article de traité, la négociation d'un emprunt, une liquidation, la conclusion d'arrangements pour le service des postes et des télégraphes, l'administration et la surveillance de domaines privés du souverain situés en pays étrangers, etc. **Commissaires et agents.**

En général ces délégués ne sont pas considérés comme faisant

* Vattel, *Le droit,* liv. 4, ch. 6, §§ 73, 74; Wheaton, *Elém.*, pte. 3, ch. 1, § 6; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 220; Martens, *Précis*, § 194; Martens, *Guide*, § 15; Réal, *Science,* t. V, p. 49; Twiss, *Peace,* § 192; Garden, *Traité,* t. II, p. 9; Horne, sec. 1, § 11, p. 92; Halleck, ch. 9, § 6; Klüber, *Droit,* § 182; Heffter, § 208; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 1; Bello, pte. 3, cap. 1, § 4; Moser, *Versuch,* t. IV, liv. 4, ch. 17; Bielfeld, *Inst. pol.*, t. II, p. 281; Polson, sec. 5, § 2, p. 32; Fiore, t. II, p. 554.

** Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 1, § 6; Phillimore, *Com.*, vol. II, §§ 220; Twiss, *Peace,* § 192; Martens, *Précis,* § 194; Martens, *Guide,* § 15; Merlin, *Répert.*, v. *Ministre public,* sec. 1; Garden, *Traité,* t. II, p. 9; Klüber, *Droit,* § 182; Horne, sec. 1, § 11, p. 92; Halleck, ch. 9, § 7; Heffter, § 208; Réal, *Science,* t. V, p. 52; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 1; Lawrence, *Elem.* by Wheaton, note 122

partie du corps diplomatique; ils ne communiquent pas directement avec le souverain étranger ni avec ses ministres; ils ne jouissent pas des immunités attachées aux missions proprement dites, lors même qu'ils sont revêtus du titre de résident ou de conseiller de légation; on leur reconnait seulement les droits et les facilités qui leur sont nécessaires pour remplir leur mandat spécial.

Toutefois un ministre peut être investi des fonctions de commissaire sans qu'elles lui enlèvent son caractère diplomatique. Il importe donc au gouvernement qui envoie des agents de ce genre de préciser le caractère officiel dont il entend les revêtir.

On ne saurait non plus confondre avec les agents diplomatiques, puisqu'ils sont privés de toute attache officielle gouvernementale, les délégués que des corporations particulières envoient à un congrès ou à une assemblée privée pour y exposer certains droits ou défendre certains intérêts*.

Chargé d'affaires roumain près la Porte Ottomane.

§ 412. On regardait comme une exception à ce que nous venons de dire des simples agents le cas du chargé d'affaires (*capoukiaya*) que le prince de Roumanie entretenait auprès de la Porte Ottomane, son suzerain, et qui, aux termes de l'article 9 du traité signé à Paris le 19 août 1858 (1), était autorisé à veiller à Constantinople aux affaires concernant les Principautés Unies de Moldavie et de Valachie. Bien que placé sous la protection du droit des gens, cet agent n'était cependant admis par le gouvernement ottoman ni sur le pied ni avec le caractère public des chargés d'affaires d'un État indépendant.

Il en était de même des agents que le prince de Roumanie envoyait ou entretenait auprès de diverses cours étrangères; ils n'y étaient agréés qu'à titre officieux et n'étaient pas considérés comme faisant partie du corps diplomatique proprement dit. Nous devons faire observer cependant que les puissances envoyaient auprès du prince de la Roumanie des ministres publics accrédités selon toutes les règles du droit des gens (2)*.

* Vattel, *Le droit*, liv. 4, § 75; Martens, *Guide*, § 17; Heffter, §§ 201, 222; Garden, *Traité*, t. II, p. 13; Klüber, *Droit*, § 171; Wicquefort, liv. 1, sect. 5, pp. 62, 64; Moser, *Beitrage*, t. IV, p. 530; De la Maillardière, *Précis*, p. 535; Martens, *Précis*, §§ 187, 196; Pestel, *Commentarii*, pte. 1, cap. 5, § 66; Horne, sect. 1, § 12; Albertini, *Derecho dipl.*, p. 56.

(1) De Clercq, t. VII, p. 482; *Savoie*, t. VII, p. 578; Martens-Samwer, t. III, pte. 2, p. 50; *Archives dipl.*, 1865, t. III, p. 105.

(2) Le traité de Berlin a modifié essentiellement le *status* international de la Roumanie, qui est désormais affranchie de toute espèce de sujétion à l'égard de la

§ 413. Les souverains ou les gouvernements chargent parfois des personnes de confiance de négociations spéciales dont ils veulent que le secret soit gardé, au moins provisoirement; la plupart du temps le caractère officiel de ministre n'est pas attaché à ces sortes de missions, et l'agent qui en est chargé ne le déploie qu'autant que les besoins de son mandat l'exigent. Un des exemples les plus remarquables de mission de ce genre est celui du duc de Riperda, envoyé près la cour de Vienne par le roi d'Espagne en 1735; il ne se fit connaître publiquement comme ministre que lorsqu'il eut conclu en secret la paix dont la négociation lui avait été confiée**. **Missions secrètes.**

§ 414. Le rang ou la classe à laquelle un agent diplomatique doit appartenir dépend du choix du gouvernement qui le nomme. Cependant la liberté de ce choix se renferme dans certaines limites, par la raison que la classification des agents est en rapport avec les degrés du cérémonial diplomatique, lequel offre de grandes inégalités d'un pays à l'autre, tout État étant maître de déterminer comme il l'entend les prérogatives honorifiques réservées aux agents qu'il reçoit. **Rang des agents diplomatiques.**

Il est généralement admis, d'après le principe de la réciprocité, que les puissances ne s'envoient mutuellement que des ministres de même classe; toutefois aucune puissance jouissant des honneurs royaux ne reçoit chez elle de ministre de première classe de la part des puissances n'ayant pas droit aux mêmes honneurs.

Porte, et admise au rang des États indépendants jouissant de la plénitude de leur souveraineté individuelle et nationale; elle exerce donc tous les droits découlant de cette indépendance, qui a été reconnue par les gouvernements étrangers, et entre autres par la France, l'Angleterre et l'Allemagne suivant note identique en date du 20 février 1880. Aujourd'hui ces gouvernements accréditent auprès du prince de Roumanie des représentants ayant les mêmes attributions que leurs collègues accrédités auprès des autres puissances; et, de son côté, le prince roumain accrédite auprès des gouvernements étrangers des ministres ou des chargés d'affaires, suivant les circonstances, qui sont traités sur un pied d'égalité avec les représentants diplomatiques des autres États.

Ce que nous disons de la Roumanie s'applique pareillement à la Principauté de Serbie, dont l'indépendance de la Turquie a été aussi sanctionnée par le traité de Berlin.

* Twiss, *Peace*, § 194; Martens, *Guide*, § 17, note 2; Wheaton, *Elém.*, pte. 3, ch. 1, § 3; Klüber, *Droit*, § 175, note *b*; Horne, sect. 1, § 5; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, p. 40; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. III, p. 220; Merlin, *Répertoire*, v. *Ministre public*, sect. 2, § 1, nos 3, 4.

** Martens, *Guide*, § 11; Martens, *Précis*, § 249; Heffter, § 222; Klüber, *Droit*, § 172; Bielfeld, t. II, pp. 176, 181, 278, 284; Moser, *Versuch*, t. IV, p. 572; De Callières, ch. 6, pp. 112 et seq.; Flassan, *Hist.*, t. II, pp. 437 et seq.; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 176; Pinheiro Ferreira, *Précis de Martens*, § 249; Horne, sect. 1, § 2; Albertini, *Derecho dip.*, p. 55.

Quoique les têtes couronnées et les États auxquels sont réservés les honneurs royaux revendiquent exclusivement le droit d'entretenir des légations de première classe, il arrive souvent que des souverains d'un rang secondaire s'envoient mutuellement des ambassadeurs, et c'est en général par des ministres de cet ordre que les souverains se font représenter lorsqu'ils ont à traiter entre eux d'affaires purement personnelles.

Quelquefois aussi, dans le cours d'une mission, un agent est élevé au grade immédiatement supérieur pour traiter temporairement une affaire particulière, suivre une négociation spéciale ou s'acquitter d'une commission honorifique. Dans la plupart des cas ce sont les ressources matérielles qui guident chaque puissance pour le titre à donner aux agents qu'elle envoie ou entretient au dehors, attendu que les frais de mission et de représentation s'accroissent en raison directe du cérémonial, des priviléges honorifiques et des exigences de représentation inhérents à chaque grade diplomatique.

Du reste la diversité de rang n'établit aucune différence entre les agents relativement à l'exercice de leurs fonctions, à leur capacité pour négocier et à la validité des actes auxquels ils prêtent leur ministère*.

Du nombre des ministres à recevoir.

§ 415. Tout État est libre, suivant les circonstances, d'envoyer plusieurs agents auprès d'un même gouvernement, soit que chacun d'eux se trouve chargé d'un mandat particulier avec pouvoirs spéciaux, soit qu'ils aient à suivre ensemble une seule et même négociation. Ces agents peuvent d'ailleurs être tous du même rang ou appartenir à des classes différentes.

Ce droit d'accréditer plusieurs agents à la fois ne s'exerce que dans des cas exceptionnels, tels que des conférences ou des congrès internationaux appelés à traiter d'affaires d'ordre majeur.

Dans ces réunions, les grandes puissances se font généralement représenter par leurs ministres des affaires étrangères, qui prennent le titre de premiers plénipotentiaires et auxquels on adjoint, en qualité de second et de troisième plénipotentiaire, tantôt les chefs de légation accrédités dans le pays où se tient le congrès, tantôt des agents envoyés en mission spéciale.

* Martens, *Guide*, § 7; Heffter, § 209; Vattel, *Le droit*, liv. 4, § 78; Wheaton, *Elém.*, pte. 3, ch. 1, § 6; Martens, *Précis*, § 198; Klüber, *Droit*, § 183; Moser, *Versuch*, t. III, p. 5; Moser, *Beitrage*, t. III, p. 7; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, p. 73; Pinheiro Ferreira, *Vattel*, liv. 4, § 78; Merlin, *Répertoire*, v. *Ministre public*, sect. 2, § 2, n° 1; Horne, sect. 1, § 7.

Ainsi, au congrès de Vienne (1814-1815) la France et l'Angleterre étaient représentées chacune par quatre plénipotentiaires, la Russie et le Portugal par trois, l'Autriche et la Prusse par deux.

Au congrès de Paris, en 1856, après la guerre d'Orient, chacune des puissances n'avait envoyé que deux plénipotentiaires.

Autrefois on envoyait plusieurs ambassadeurs pour les grandes solennités, notamment les couronnements et les mariages des princes.

Par exemple, la république de Venise avait coutume de charger deux ambassadeurs de féliciter un empereur ou un roi à son avènement au trône, et elle en envoyait jusqu'à quatre au Pape.

Les Provinces Unies des Pays-Bas se faisaient représenter par trois ambassadeurs au couronnement des rois d'Angleterre.

Aujourd'hui ces sortes de missions sont confiées généralement à un seul ambassadeur accrédité *ad hoc;* et il n'est pas de pays qui en temps ordinaire entretienne à la fois à titre permanent plusieurs ministres auprès de la même cour.

L'usage a prévalu, pour l'étude de questions spéciales et techniques, de faire choix d'attachés ou de conseillers placés sous les ordres des chefs de mission, quoique autorisés à entretenir une correspondance directe avec leur gouvernement. Ainsi l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Prusse et la Russie entretiennent des attachés militaires auprès des grandes cours du continent européen.

Un seul ministre public peut se trouver accrédité près plusieurs gouvernements à la fois : c'est là une pratique suivie par un grand nombre d'États, tant en Europe qu'en Amérique.

Ainsi, entre autres, les ministres de Belgique et de Suède à Berlin sont également accrédités à Dresde.

La France n'a qu'un chargé d'affaires auprès des cinq républiques de l'Amérique centrale.

En 1825 le cabinet de Londres fit des difficultés pour recevoir un ministre de Buenos Aires qui devait être en même temps accrédité à Paris; mais plus tard l'Angleterre n'a pas persisté dans ses objections à cet égard, et plusieurs États transatlantiques sont aujourd'hui représentés par un seul ministre, qui réside alternativement à Londres et à Paris.

Rien ne s'oppose d'ailleurs à ce qu'un agent représente à la fois plus d'un gouvernement auprès de la même cour. C'est ce qui a eu lieu notamment, pendant quelque temps, pour le ministre

plénipotentiaire du Honduras à Paris, qui représentait également le Salvador à la cour des Tuileries, et pour le ministre du Guatémala en France, qui a un moment cumulé la représentation diplomatique de la Bolivie et de l'Équateur *.

Choix des personnes. § 416. En principe le choix du ministre dépend exclusivement de la volonté du gouvernement qu'il doit représenter; à moins d'usages ou d'accord conventionnels en sens contraire, ni l'âge, ni le rang social, ni le sexe même, ni la religion ne doivent gêner la liberté du choix.

L'histoire offre quelques exemples de femmes investies de fonctions diplomatiques : ainsi le traité de paix de Cambrai (1529) fut appelé « la paix des Dames », parce qu'il avait été négocié par des plénipotentiaires féminins, Louise de Savoie, mère de François Ier, et Marguerite d'Autriche, tante de Charles-Quint.

Ce fut une femme, la duchesse d'Orléans, qui négocia au nom de la France le traité qui, sous le règne de Charles II, détacha l'Angleterre de son alliance avec la Hollande.

En 1646 Louis XIV accrédita Renée du Bec, veuve du maréchal de Guébriant, comme ambassadrice auprès de Stanislas IV, roi de Pologne; il est vrai que la mission de cette ambassadrice se borna à accompagner Marie Louise de Gonzague, que ce prince avait choisie pour épouse.

L'emploi de femmes pour des missions diplomatiques constitue du reste un cas tout à fait exceptionnel, et il est douteux que de nos jours, dans l'état actuel des mœurs, on le voie se reproduire.

Autrefois les souverains ne se faisaient guère représenter au dehors que par des gentilshommes, même par des princes, et souvent ils en faisaient l'objet de conventions expresses. Ainsi le commissaire principal de l'Empereur d'Allemagne à la diète germanique devait avoir le rang de prince; de leur côté, les princes de l'empire, lorsqu'ils recevaient de l'Empereur l'investiture de leurs fiefs, ne pouvaient se faire représenter que par des personnes appartenant à la haute noblesse ou au moins à l'ordre des chevaliers.

On a vu cependant d'importantes missions confiées à des per-

* Martens, *Guide*, § 8; Heffter, § 209; Klüber, *Droit*, § 185; Martens, *Précis*, § 199; Moser, *Versuch*, t. III, p. 106; Wicquefort, t. I, p. 372; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 75-77; Pinheiro Ferreira, *Précis de Martens*, § 199; Martens, *Causes célèbres*, t. I, p. 47; t. II, p. 309; Hansard, *Parl. debates*, 2d series, v. XIII, p. 1486.

sonnes qui, à défaut de la naissance et de la position sociale, se recommandaient par un mérite et un savoir hors ligne.

En 1676 les ministres d'État de l'Empereur voulant refuser le titre d'Excellence et le pas dans leur maison à ceux des ambassadeurs électoraux qui n'étaient pas nobles, le grand-électeur de Brandebourg, Frédéric-Guillaume, déclara que dans le choix qu'il faisait de ses envoyés il ne s'inquiétait nullement de leurs aïeux et n'avait égard qu'à leur mérite.

C'est cette règle qui devrait toujours guider les gouvernements; certes la naissance, la fortune et d'autres considérations du même ordre peuvent n'être pas indifférentes pour le succès d'une mission; mais après tout ce ne sont là que des conditions secondaires; la plus importante est que l'envoyé soit capable de remplir sa tâche et jouisse d'un prestige personnel qui équivaut au rang et à la haute naissance.

Il faut bien d'ailleurs qu'il en soit ainsi, puisque plus d'une nation par sa constitution politique ne connaît ni n'admet les distinctions nobiliaires, et ne peut dès lors choisir ses représentants à l'étranger que parmi des citoyens non titrés.

Jadis les souverains catholiques ne confiaient leurs missions qu'à des personnes du même culte; mais avec les progrès de la liberté de conscience et l'abolition graduelle des religions d'État cette tradition a disparu à peu près partout et ne s'est guère maintenue que pour les agents accrédités auprès du Saint Siége.

La condition essentielle et même *sine qua non* du choix des agents diplomatiques, c'est qu'il ne tombe pas sur une personne indigne de la situation élevée qu'elle doit occuper, et surtout que cette personne soit agréable au gouvernement près lequel on l'envoie; car, ainsi que nous le faisons observer ailleurs, aucun État n'est tenu de recevoir une personne qui lui est désagréable ni de traiter directement avec elle. Pour aller au devant de toute déconvenue à cet égard, les gouvernements sont dans l'usage de faire connaître d'avance à la cour près laquelle leurs ministres doivent résider le nom des agents dont ils ont fait choix *.

* Martens, *Guide*, § 9; Garden, *Traité*, t. II, pp. 16 et seq.; Heffter, § 209; Klüber, *Droit*, §§ 186, 187; Bynkershoek, *Quæst.*, lib. 2, cap. 5; Wicquefort, liv. 1, chs. 7-13; Phillimore, *Com.*, v. II, § 134; Mirus, §§ 127, 128; Moser, *Versuch*, t. III, p. 93; Moser, *Beitrage*, t. III, p. 101; Gessner, *De jure uxoris*, p. 42; Merlin, *Répertoire*, v. *Ministre public*, sect. 3, n° 3; Horne, sect 1, § 7.

Des lettres de créance.

§ 417. Pour être régulièrement admis à l'étranger et pouvoir entrer en jouissance des priviléges inhérents à leur charge, les ministres publics ont besoin d'être munis de lettres de créance indiquant leurs noms, spécifiant le caractère dont ils sont revêtus ainsi que l'objet général de leur mission, et demandant qu'on ajoute foi pleine et entière à ce qu'ils pourront dire comme représentants de l'État qui les envoie. La forme et l'étendue de ces documents varient naturellement selon la catégorie du poste pour lequel les ministres sont désignés, et selon les règles protocoliques en vigueur dans chaque pays. Ainsi les lettres de créance destinées aux agents diplomatiques des trois premières classes sont signées par le chef suprême de l'État et adressées au souverain du pays où les agents doivent résider; les lettres dont sont munis les agents de la quatrième classe, c'est-à-dire les chargés d'affaires qui ne sont pas chefs de mission, portent seulement la signature du ministre des affaires étrangères et sont adressées au ministre correspondant de l'autre pays.

Une seule lettre de créance suffit pour deux ministres envoyés conjointement pour une même mission; mais un ministre peut avoir besoin de plusieurs lettres de créance à la fois, soit quand il représente son gouvernement auprès de plusieurs cours, soit quand il est investi d'une double mission ou d'un double caractère officiel, l'un temporaire, l'autre permanent, soit même lorsqu'il ne doit représenter son gouvernement que dans un seul pays, mais sous des qualités différentes *.

Des pleins pouvoirs.

§ 418. Quelquefois les lettres de créance confèrent la faculté d'ouvrir des négociations; mais les pleins pouvoirs indispensables pour conclure et signer des traités sont conférés par des documents spéciaux désignés sous le nom de lettres patentes. Ordinairement les ministres envoyés à un congrès d'États ne sont porteurs que de ces dernières lettres, dont ils échangent récipro-

* Martens, *Précis*, § 202; Wheaton, *Elém.*, pte. 3, ch. 1, § 7; Vattel, *Le droit*, liv. 4, ch. 6, § 76; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 229; Twiss, *Peace*, § 195; Heffter, § 210; Martens, *Guide*, § 18; Wicquefort, *L'ambassadeur*, liv. 1, § 15; Klüber, *Droit*, §§ 193, 194; Pradier-Fodéré, *Principes généraux*, p. 539; Garden, *Traité*, t. II, pp. 46, 47; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 1; Bello, pte. 3, cap. 1, § 5; Réal, *Science*, t. V, ch. 1, § 13; Horne, sect. 2, § 15; Wildman, vol. I, p. 78; Halleck, ch. 9, § 26; Rayneval, *Inst.*, t. II, app., sect. 2, § 8; Jugler, *De litteris legatorum credentialibus*; Eschbach, *Inst.*, p. 87; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 85, 86; Pinheiro Ferreira, *Vattel*, liv. 4, ch. 6, § 76; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. III, pp. 241, 242; Silva Santisteban, *Curso de derecho int.*, p. 114; Albertini, *Derecho dip.*, p. 65.

quement des copies ou qu'ils déposent dans les mains d'une puissance médiatrice, quand ils n'en font pas la remise au ministre chargé de les présider. La force des liens internationaux que les pleins pouvoirs servent à former n'est pas absolue; elle est, au contraire, comme nous l'expliquerons à propos des traités, subordonnée au droit de ratification des gouvernements.

Les lettres patentes sont spéciales ou générales : les ministres pourvus des lettres générales ont néanmoins besoin de lettres spéciales pour suivre et mener à fin une négociation particulière et déterminée *.

§ 419. Outre les titres officiels destinés à les accréditer, les ministres publics reçoivent des instructions dont la forme, la nature et l'étendue varient suivant les circonstances. Les unes embrassent l'ensemble de leur mission, résument les vues politiques de leur gouvernement à l'égard du pays où ils résident, en un mot leur tracent des règles générales de conduite; les autres, beaucoup plus spéciales, se rattachent à des objets particuliers et portent sur des négociations à ouvrir, des débats contentieux à suivre, ou des démarches à faire. En principe, à moins d'ordres contraires, ces instructions doivent rester secrètes. Lorsque l'agent qui les reçoit est laissé maître d'en révéler le texte, c'est à lui, avant d'user de son pouvoir discrétionnaire, de peser mûrement les avantages et les inconvénients d'une publicité plus ou moins complète. Que de fois en effet un manque de tact ou de sage réserve sous ce rapport, un recours à une publicité intempestive n'a-t-il pas donné naissance à de graves conflits ! **

Des instructions.

* Martens, *Précis*, § 204; Wheaton, *Elém.*, pte. 3, ch. 1, § 8; Twiss, *Peace*, § 196; Martens, *Guide*, § 19; Heffter, § 210; Wicquefort, *L'ambassadeur*, liv. 1, § 16; Garden, *Traité*, t. II, pp. 47-49; Klüber, *Droit*, §§ 193, 194; Pradier-Fodéré, *Principes généraux*, p. 539; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 230; Horne, sect. 2, § 17; Halleck, ch. 9, § 27; Bello, pte. 3, cap. 1, § 5; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 1; Rayneval, *Inst.*, t. II, app., sect. 2, § 15; De Callières, *Manière de négocier*, ch. 11; Lamberty, *Mémoires*, t. VIII, p. 742; Bielfeld, *Inst. pol.*, t. II, p. 296; Wildman, vol. I, p. 79; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 87-89; Pinheiro Ferreira, *Précis de Martens*, § 204; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. III, p. 243; Silva Santistaban, *Curso de derecho int.*, pp. 114, 115; Albertini, *Derecho dipl.*, pp. 70 et seq.

** Wheaton, *Elém.*, pte. 3, ch. 1, § 9; Vattel, *Le droit*, liv. 4, ch. 6, § 77; Klüber, *Droit*, § 196; Martens, *Guide*, § 20; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 227; Twiss, *Peace*, § 197; Wicquefort, *L'ambassadeur*, liv. 1, § 14; Martens, *Précis*, § 205; Heffter, § 210; Garden, *Traité*, t. II, pp. 49, 50; Bello, pte. 3, cap. 1, § 5; Pradier-Fodéré, *Principes généraux*, p. 539; Horne, sect. 2, § 16; Halleck, ch. 9, § 28; Rayneval, *Inst.*, t. II, app., sect. 2, §§ 10, 16, 17; Neyron, *Principes*, §§ 173-175; Bielfeld, *Inst. pol.*, t. II, pp. 180 et seq.; De Callières, *Manière de négocier*, ch. 12; Wildman,

Passeports et saufs-conduits.

§ 420. Bien que les ministres publics n'entrent dans la jouissance intégrale de leurs droits et de leurs immunités qu'à partir du moment où leur réception a eu lieu, ils sont cependant en raison de leur caractère placés sous la protection des règles générales du droit international dès l'instant même de leur nomination. Le passeport dont ils sont munis suffit pour leur ouvrir l'accès du territoire de la nation où ils sont envoyés. Ce n'est qu'en temps de guerre qu'ils sont tenus de se procurer en outre un sauf-conduit pour aborder ou traverser le territoire ennemi sans crainte d'y être détenus.

Affaire de l'ambassadeur de France dans l'électorat de Hanovre.

§ 421. Sous le règne de Louis XIV, lors de la guerre entre la France et l'Angleterre, le maréchal de Belle-Isle, se rendant à Berlin en qualité d'ambassadeur français, vint, par suite sans doute de l'imprudence de ses guides, à passer par une ville de l'électorat de Hanovre, qui relevait alors de la couronne britannique. Il fut aussitôt fait prisonnier et transporté en Angleterre, sans que son gouvernement ni celui de la Prusse se fussent crus fondés à protester contre la conduite du gouvernement anglais *.

Personnel officiel.

§ 422. Le personnel d'une mission varie en nombre suivant le rang et l'importance du poste auquel il est attaché; il se divise naturellement en deux catégories:

1° Le personnel officiel;

2° Le personnel non officiel.

Le personnel officiel comprend les conseillers et les secrétaires d'ambassade ou de légation, les attachés ou élèves, les secrétaires interprètes ou drogmans, le chancelier, les pages dans les missions d'apparat, les aumôniers, lorsqu'une chapelle est annexée à l'ambassade ou à la légation; on pourrait y ajouter les courriers chargés du transport des dépêches diplomatiques.

Les conseillers et les secrétaires sont dits *d'ambassade* lorsqu'ils appartiennent à une mission de premier ordre. Les secrétaires

vol. I, p. 78; Pinheiro Ferreira, *Suppl. au guide dip.*, pp. 57-59; Lawrence, *Elem.* by Wheaton, note 125; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. III, p. 242; Silva Santisteban, *Curso de derecho int.*, p. 115; Albertini, *Derecho dip.*, pp. 72 et seq.

* Vattel, *Le droit*, liv. 4, ch. 7, § 85; Wheaton, *Elém.*, pte. 3, ch. 1, § 10; Bynkershoek, *De foro*, cap. 9; Martens, *Guide*, § 22; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 231; Heffter, § 207; Bello, pte. 3, cap. 1, § 3; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 2; Garden, t. II, pp. 306, 307; Klüber, *Droit*, § 176; Mirus, *Das europ.*, § 135; Flassan, *Hist.*, t. V, p. 248; Horne, sect. 2, § 19; Halleck, ch. 9, § 31; Wildman, vol. I, p. 119; Merlin, *Répertoire*, v. *Ministre public*, sect. 5; Martens, *Causes célèbres*, t. I, p. 285; Lawrence, *Elem.* by Wheaton, note 126; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. III, p. 260; *United States statutes at large*, vol. XI, p. 60; Albertini, p. 75.

attachés aux missions du Pape portent ordinairement le titre d'*auditeur de nonciature*, et quand ils remplissent par *interim* les fonctions de nonce, ils prennent celui d'*internonce*.

Dans les ambassades et les légations françaises les chanceliers reçoivent quelquefois le titre de *consul honoraire*. Lorsqu'il y a plusieurs secrétaires et attachés dans une mission, ils se classent entre eux par rang d'ancienneté et sont désignés par la qualification de premier, de second secrétaire ou attaché, etc.

La carrière diplomatique compte en France trois classes de secrétaires, et les mêmes degrés hiérarchiques existent dans presque tous les autres pays*.

Conseillers et secrétaires d'ambassade ou de légation.

§ 423. Les conseillers et les secrétaires d'ambassade et de légation, quoiqu'ils ne forment aucun groupe, aucune catégorie d'agents diplomatiques, ont cependant droit à certains priviléges, à certaines immunités. Le secrétaire particulier n'est attaché qu'à la personne de l'ambassadeur ou du ministre et ne relève que de celui qui l'emploie; il n'en est pas de même des conseillers ou des secrétaires d'une ambassade ou d'une légation, qui sont nommés et apppointés par le gouvernement lui-même et dont la nomination est notifiée au ministre des affaires étrangères du pays où ils doivent résider; ils sont ordinairement présentés au souverain de ce pays par le chef du poste auquel ils sont attachés; ils appartiennent à la fois au poste et à la carrière diplomatique, et sont à ce titre revêtus d'un certain caractère de représentation; aussi jouissent-ils d'immunités propres, indépendantes de celles de l'ambassadeur ou du chef de légation, aux ordres duquel ils ne sont soumis que dans la mesure prévue par les instructions du gouvernement qui les a nommés; mais ils n'ont droit à aucun cérémonial.

Les attributions des conseillers, des secrétaires et des attachés varient d'après les réglements intérieurs de chaque pays. Le plus habituellement elles consistent à seconder en tout le ministre sous les ordres duquel ils sont placés, à rédiger et à expédier les notes et les dépêches officielles, à s'acquitter de missions verbales au-

* Vattel, *Le droit*, liv. 4, §§ 120, 122; Heffter, § 221; Martens, *Guide*, § 23; Martens, *Précis*, §§ 235, 236; Garden, *Traité*, t. II, p. 20; Klüber, *Droit*, §§ 188 et seq.; Wheaton, *Elém.*, pte. 3, ch. 1, § 16; Wicquefort, t. 1, sect. 5, p. 68; Moser, *Versuch*, t. III, pp. 138 et seq.; Moser, *Beitrage*, t. IV, pp. 227, 450, 528; Bielfeld, t. II, p. 199; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 155 et seq.; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. III, p. 320; Horne, sect. 4, § 34.

près des administrations publiques du pays où ils résident ou auprès des autres représentants étrangers ; à classer et à surveiller les archives de la mission ; à chiffrer ou à déchiffrer les dépêches, à minuter les notes ou les lettres que le ministre peut avoir à écrire sur des réclamations ou des affaires particulières ; enfin, en l'absence de chancellerie régulièrement organisée, à dresser les protocoles et les procès-verbaux, à recevoir et à légaliser les actes de l'état-civil, les certificats de vie et les autres pièces intéressant leurs nationaux, à délivrer et à viser les passeports, etc.

A moins d'ordres formels contraires, il est de règle que le conseiller d'ambassade, et, après lui ou à son défaut, le premier secrétaire supplée le chef de mission empêché ou absent, et qu'il soit présenté en due forme au ministre des affaires étrangères du pays comme *chargé par intérim des affaires* de l'ambassade ou de la légation*.

Personnel non officiel.

§ 424. On range dans le personnel non officiel de la mission les officiers de la maison du ministre, ses domestiques. Son médecin et les secrétaires intimes, qui dans la règle ne sont employés qu'aux affaires particulières du ministre, sont également considérés comme n'appartenant point officiellement à la mission.

Le personnel non officiel n'a aucun droit aux prérogatives diplomatiques ; mais il jouit en fait des immunités que l'usage étend sur tout ce qui compose la suite du ministre (1) **.

Communications entre l'agent et son gouvernement.

§ 425. L'agent envoyé en mission dans un pays étranger est tenu d'adresser à son gouvernement des rapports réguliers sur la marche des négociations dont il est chargé, et en général sur toutes les choses d'intérêt public dont l'appréciation ou la surveillance sont confiées à ses soins.

Dans ses communications il doit distinguer avec soin les informations qui reposent sur des données positives de celles qui n'ont

* Wheaton, *Elém.*, pte. 3, ch. 1, § 16; Vattel, *Le droit*, liv. 4, ch. 9, § 122; Martens, *Précis*, § 235; Martens, *Guide*, § 23; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 188; Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 18, § 8; Bynkershoek, *De foro*, caps. 15-20; Réal, *Science*, t. V, p. 54; Klüber, *Droit*, § 188; Garden, *Traité*, t. II, pp. 20, 21; Horne, sect. 4, § 34; Heffter, § 221; Bello, pte. 3, cap. 1, § 4; Riquelme, lib. 2, caps. ad. 1, 2; Halleck, ch. 9, § 8; Wicquefort, *L'amb.*, t. I, sect. 5, p. 68; Moser, *Versuch*, t. III, pp. 138-142; Bielfeld, *Inst. pol.*, t. II, p. 198; Pinheiro Ferreira, *Vattel*, liv. 4, ch. 9, § 122 Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. III, p. 322; Albertini, pp. 58, 61.

(1) Voir *Exterritorialité*.

** Martens, *Guide*, § 25; Martens, *Précis*, § 237; Heffter, § 221; Garden, *Traité* t. III, p. 23; Klüber, *Droit*, § 189; Bynkershoek, cap. 15; Horne, sect. 4, § 36.

point un caractère de certitude, s'attacher avant tout à être exact et vrai dans tout ce qu'il écrit*.

§ 426. Le cérémonial diplomatique règle les honneurs et les distinctions qu'on accorde aux diplomates en fonctions, selon le rang que leur assigne la classe à laquelle ils appartiennent. Du cérémonial diplomatique.

Aucun mode uniforme ne régit ces cérémonies; l'usage suivi dans chaque cour constitue la seule règle en cette matière, et il n'est peut-être pas deux États où le cérémonial soit identiquement le même.

Il appartient au souverain de régler au gré de ses convenances les honneurs et les distinctions qu'il entend accorder aux ministres accrédités auprès de sa personne.

Le seul principe général commandé à cet égard par les convenances internationales, c'est de ne point blesser le caractère de l'agent étranger et de respecter scrupuleusement les priviléges qui y sont attachés.

Cependant depuis le congrès de Vienne la plupart des cours ont adopté, pour la réception des agents diplomatiques de toutes classes une marche qui présente à peine quelques nuances**.

§ 427. Chaque pays a son cérémonial particulier pour la remise des lettres de créance au souverain ou au chef du pouvoir exécutif; voici quelles sont à cet égard les règles les plus généralement observées : Présentation et réception des agents diplomatiques. Remise des lettres de créance.

Le premier devoir d'un ministre étranger dès qu'il arrive dans le lieu où il doit résider est de faire connaître son arrivée au ministre des affaires étrangères du pays, en le priant de solliciter pour lui une audience du souverain ou du chef de l'État pour la présentation de ses lettres de créance, dont il produit en même temps une copie authentique.

§ 428. Cette audience est publique ou privée. Les nonces du Saint Siége et les ambassadeurs obtiennent quelquefois des audiences solennelles au commencement et à la fin de leur mission. Alors Audiences solennelles.

* Martens, *Guide*, § 52; Garden, *Traité*, t. II, p. 118; Klüber, *Droit*, § 198; Wicquefort, t. II, sect. 10, pp. 102, 186; De Callières, ch. 19.

** Vattel, *Le droit*, liv. 4, § 79; Wheaton, *Elém.*, pte. 3, ch. 1, § 13; Martens, *Guide*, § 30; Martens, *Précis*, §§ 206 et seq.; Heffter, § 218; Twiss, *Peace*, § 198; Klüber, *Droit*, §§ 217 et seq.; Garden, *Traité*, t. II, pp. 24 et seq.; Bynkershoek, *Quæst.*, lib. 2, cap. 7; Bello, pte. 3, cap. 1, § 6; Wicquefort, t. I, ch. 19; Fiore, t. II, pp. 621 et seq.; Merlin, *Répertoire*, v. *Ministre public*, sect. 4; Dalloz, *Répertoire*, v. *Agent dip.*, nos 65 et seq.; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 93 et seq.; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. III, pp. 247, 248; Horne, sect. 5; Albertini, pp. 77 et seq.

les voitures de la cour vont les chercher et les reconduisent à leur hôtel à l'issue de l'audience. Les honneurs militaires leur sont rendus à leur arrivée au palais, où ils se font d'ordinaire accompagner par les personnes de leur suite. L'ambassadeur est reçu dans la salle du trône par le souverain assis ou debout, entouré des princes du sang, des grands officiers de la couronne et des hauts fonctionnaires de l'État. Ensuite, après avoir pris place sur un siége qui lui est désigné, il présente au souverain ses lettres de créance, en prononçant une allocution dans laquelle il fait allusion à l'objet de sa mission et aux relations d'amitié qui existent entre son pays et celui où il vient résider.

L'usage veut que la teneur de cette allocution soit officieusement communiquée à l'avance, afin que le souverain auquel elle sera adressée de vive voix puisse y approprier sa réponse. D'ordinaire, au sortir de l'audience, l'ambassadeur est reçu par l'épouse du souverain, par l'héritier présomptif de la couronne et par les autres princes ou princesses du sang.

Après la présentation le ministre des affaires étrangères fait à l'ambassadeur une première visite officielle, tant au nom du souverain qu'en son nom personnel. A Constantinople les ambassadeurs et les ministres de seconde classe remettent leurs lettres de créance en audience solennelle entre les mains du grand-vizir, mais en présence du Sultan. Les chargés d'affaires ne les présentent qu'au grand-vizir dans une visite de cérémonie.

Audiences publiques.

§ 429. Les ministres autres que les ambassadeurs peuvent obtenir des audiences publiques, qui ont lieu avec moins de cérémonial dans la salle consacrée aux *cercles diplomatiques* (réceptions des représentants étrangers en corps), et non dans la salle du trône. Le souverain, entouré également des grands officiers de sa cour, les reçoit debout, et ils lui remettent leurs lettres de créance, après avoir prononcé un discours.

Audiences privées.

Le plus souvent ils sont admis à de simples audiences privées, dans le cabinet du souverain seul, ou en présence d'un ou de deux ministres et parfois de quelques personnes de la cour, généralement du grand maréchal du palais ou du grand chambellan.

Indépendamment des audiences qui leur sont accordées à leur arrivée ou à leur départ, les ministres étrangers obtiennent du souverain des audiences particulières pour lui remettre en mains propres des lettres du souverain qu'ils représentent, des décora-

tions, ou bien encore pour l'entretenir d'affaires de famille ou tout à fait personnelles.

Quelques souverains ont introduit l'usage de donner régulièrement audience au corps diplomatique à des jours fixes, notamment à l'occasion du premier jour de l'année. Ce sont ces réceptions auxquelles on donne le nom de *cercles diplomatiques*. Comme les chargés d'affaires ne sont accrédités qu'auprès des ministres des relations extérieures, c'est à ceux-ci qu'ils remettent leurs lettres de créance; mais ils sont présentés au souverain lors des cercles diplomatiques *.

Visites d'étiquette.

§ 430. Tout ministre étranger, après avoir été reçu par le chef de l'État, fait aux autres membres du corps diplomatique des visites d'étiquette, qui ont pour objet de se faire reconnaître en sa qualité officielle. Ces visites se font et se rendent selon le rang du ministre.

D'après le cérémonial de la plupart des cours, l'ambassadeur, après la remise de ses lettres de créance, fait notifier à ses collègues par un secrétaire d'ambassade ou toute autre personne de sa suite qu'il a été reconnu en sa qualité officielle. Puis il attend la première visite de leur part, qu'il rend en personne et solennellement aux autres ambassadeurs, et par cartes aux ministres de rang inférieur.

Les ministres de seconde et de troisième classe font des visites indistinctement à tous les ministres accrédités avant eux. Le cérémonial à observer dans les visites d'étiquette que se font mutuellement les ministres étrangers et les hauts fonctionnaires de l'État dépend des usages particuliers établis dans chaque pays **.

Rang des agents diplomatiques entre eux.

§ 431. Pour la classification des agents entre eux, le rang se règle de la manière suivante : entre ministres ou envoyés d'une même puissance, d'après les instructions de leur souverain et l'ordre établi dans la lettre commune de créance; entre les mi-

* Wheaton, *Elém.*, pte. 3, ch. 1, §§ 4, 11; Bello, pte. 3, cap. 1, § 2; Martens, *Précis*, § 187; Martens, *Guide*, §§ 5, 43, 44; Horne, sec. 1, § 5, p. 89; sec. 2, § 15, p. 95; Wildman, vol. I, ch. 3; Phillimore, vol. II, pte. 6, ch. 2; Merlin, *Répert.*, v. *Ministre public*, sec. 2, § 1; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 40 et seq.; Halleck, ch. 8, § 6; chs. 9, 10; Twiss, *Peace*, ch. 11; Polson, sec. 5, § 2, p. 31; Moser, *Versuch*, t. III, p. 119; Garden, *Traité*, t II, p. 24.

** Martens, *Précis*, § 208; Martens, *Guide*, § 45; Heffter, § 218; Wheaton, *Élém.*, pte 3, ch. 1, § 13; Klüber, *Droit*, § 226; Garden, *Traité*, t. II, pp. 36 et seq.; Fiore, t. II, pp. 625, 626; Bello, pte. 3, cap. 1, § 6; Moser, *Versuch*, t. III, p. 256; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, p. 97; Horne, sect. 5, § 30.

nistres de puissances différentes, d'après la classe à laquelle ils appartiennent, sans égard au rang des souverains qu'ils représentent, et à égalité de grade d'après la priorité d'admission ou l'ordre alphabétique des puissances, ainsi que l'ont au surplus établi à titre général le réglement de Vienne du 19 mars 1815 et le protocole d'Aix-la-Chapelle du 21 novembre 1818 (1).

Toutefois un usage, inspiré par un sentiment élevé des bienséances, veut que le ministre qui reçoit des agents du même ordre que lui leur accorde le pas ou la préséance; les ambassadeurs seuls s'écartent assez souvent de cette règle, surtout à l'égard des agents diplomatiques qui n'appartiennent pas à la première classe. Dans les conférences internationales ayant pour objet de concilier les intérêts de deux ou de plusieurs puissances par l'entremise ou la médiation d'un pays tiers dont l'intervention a été acceptée, les ministres de ce gouvernement prennent ordinairement le pas sur ceux des puissances directement en cause *.

Préséance accordée aux représentants du Pape.

§ 432. Il est constant que les ambassadeurs des puissances catholiques cédaient autrefois la préséance aux légats ou aux nonces du Pape. De son côté, la cour de Rome, se prévalant des avantages que lui donnait son double caractère de puissance séculière et ecclésiastique, s'est appliquée constamment à rehausser par la réunion de ces deux sortes de fonctions le caractère diplomatique de ses représentants à l'étranger en les accréditant, surtout auprès des souverains catholiques, par des diplômes tout à fait différents de ceux des agents diplomatiques des autres puissances.

Le réglement du congrès de Vienne de 1815 et celui d'Aix-la-Chapelle de 1818 n'ont apporté aucune innovation à cet usage, auquel d'ailleurs les princes non catholiques et leurs représentants ne se sont point conformés; le gouvernement anglais s'y est même refusé formellement.

L'extinction du pouvoir temporel du Pape n'a en rien diminué l'importance ni changé le rang de ses envoyés, qui n'ont pas cessé de représenter la suprématie spirituelle du Souverain Pontife du monde catholique.

Quant aux internonces, il ne paraît pas qu'ils aient jamais joui de ce privilége de préséance sur leurs collègues. Quelquefois les

(1) De Clercq, *Recueil*, t. II, p. 465; t. III, p. 186.
* Martens, *Guide*, §§ 12, 40; Heffter, § 219; Martens, *Précis*, §§ 209, 210; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 99, 100; Albertini, pp. 87 et seq.

ministres de second ordre leur ont laissé, mais par pure courtoisie, la première place; quelquefois on la leur a contestée. En 1849 l'internonce du Saint Siége à La Haye réclama la préséance sur le doyen des envoyés, sir Cromwell Disbrow, qui ne crut pas devoir céder. Lord Palmerston approuva son agent, en se fondant sur ce que la préséance consacrée par le réglement de Vienne s'applique aux nonces seuls.

Quoi qu'il en soit, dans plusieurs occasions les actes diplomatiques ont été signés par les nonces et les ambassadeurs, tant catholiques que non catholiques, d'après l'ordre alphabétique des souverains *.

Ordre des places d'honneur entre les agents diplomatiques.

§ 433. Dans les cérémonies auxquelles le corps diplomatique prend une part *active,* les membres qui le composent se placent à droite du centre ou *point honorable* de la cérémonie, chacun selon son rang, tel qu'il est déterminé par les protocoles de Vienne et d'Aix-la-Chapelle. Si le corps diplomatique ne prend à la cérémonie qu'une part *passive,* c'est-à-dire s'il n'y assiste que comme spectateur, on lui réserve des places particulières, réparties dans le même ordre. Quand dans un congrès, une conférence ou un dîner de cérémonie, les plénipotentiaires ou les membres du corps diplomatique s'asseient à la même table, on considère comme la première place (place d'honneur) celle qui est vis-à-vis de la porte principale d'entrée, fait face aux fenêtres, ou reçoit le jour à gauche; à partir de cette première place on suit le rang en alternant de droite à gauche : la deuxième place à droite, la troisième à gauche, la quatrième à droite de la deuxième, la cinquième à gauche de la troisième, et ainsi de suite.

Qu'on soit debout ou assis, celui qui assume la supériorité de rang se place à la droite de celui qui lui cède la *main d'honneur,* laquelle est toujours à droite, excepté chez les Turcs, pour qui la gauche marque la préséance.

Lorsque plusieurs ministres marchent à la suite les uns des autres, tantôt celui qui précède les autres est censé occuper la première place, la seconde revenant à celui qui marche immédiatement après lui, et ainsi de suite; tantôt la place de derrière est regardée comme la première, celle qui la précède comme la seconde, etc.; tantôt l'ordre est fixé selon le nombre des assistants; ainsi, par exemple, lorsqu'il n'y en a que deux, la place de

* Heffter, § 219; Klüber, §§ 179-219; Bluntschli, § 172.

devant est la première ; pour trois, c'est celle du milieu, et celle de devant est la seconde ; pour quatre, la place de devant est la dernière, celle qui suit est la seconde, la suivante la première, celle de derrière la troisième ; pour cinq, la première place est au milieu, et celle qui la précède devient la deuxième ; la troisième suit immédiatement celle du milieu, et ainsi de suite en sautant toujours par dessus les places intermédiaires.

Quand plusieurs ministres sont à côté les uns des autres, c'est tantôt la place à l'extrémité de gauche que l'on considère comme la première, la suivante comme la seconde, et ainsi de suite ; tantôt on fixe l'ordre d'après le nombre des personnes et la différence de leur rang. Lorsqu'il n'y en a que deux, la place de droite est la première ; s'il y en a trois, le milieu est réservé au rang supérieur, et la droite au plus élevé des deux autres, etc.

Au surplus, pour éviter les disputes d'étiquette, on convient dans certains cas que chaque place sera considérée comme la première et que la préséance momentanée ne portera pas préjudice aux droits ou aux prétentions réciproques ; ou bien on s'arrête à un changement alternatif, de manière qu'il y ait permutation de rang et de place à des époques déterminées.

Dans l'intérieur de son hôtel tout ministre accorde la préséance et la main d'honneur aux ministres de la même classe que lui, sans égard au rang des souverains respectifs *.

Rang des ministres étrangers par rapport aux dignitaires du pays dans lequel ils résident.

§ 434. Aucun prince régnant, aucun chef d'État, quelle que soit la forme de son gouvernement, ne cède le pas au représentant d'un autre pays. Il en est de même des fils et des frères des empereurs et des rois. Il n'existe encore aucune règle générale sur la préséance entre les ambassadeurs et les membres des familles régnantes autres que celles ayant rang impérial ou royal. Hors de la cour les ambassadeurs cèdent le pas aux ministres des affaires étrangères et le conservent dans quelque lieu qu'ils se trouvent sur tous les autres dignitaires et fonctionnaires du pays où ils résident. Ces derniers jouissent, au contraire, par courtoisie, de la préséance sur tous les autres membres du corps diplomatique, lorsqu'ils sont dans la maison d'un représentant étranger **.

* Martens, *Guide*, § 41 ; Heffter, §§ 219, 220 ; Rayneval, *Inst.*, lib. 2, ch. 15.

** Martens, *Guide*, § 42 ; Pinheiro Ferreira, *Cours*, t. II, p. 209 ; Martens, *Précis*, § 210 ; Réal, *Science*, t. V, p. 51 ; Moser, *Versuch*, t. IV, p. 52 ; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 99, 100 ; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. III, pp. 247, 248 ; Rousset, *Discours*, p. 88 ; Horne, sect. 5, § 38.

Distinctions spéciales réservées aux agents diplomatiques.

§ 435. Des honneurs particuliers sont accordés aux ambassadeurs comme représentant la personne même de leur souverain.

Autrefois, à leur arrivée dans la capitale et même dans les villes où ils ne faisaient que passer, on leur rendait les mêmes honneurs qu'on eût rendus à leur souverain en personne. Ces entrées solennelles sont tombées en désuétude; toutefois, quand un ambassadeur arrive par mer, il est toujours salué par l'artillerie des forts.

Dans les résidences souveraines tous les membres du corps diplomatique jouissent de certaines distinctions particulières ; ainsi dans les solennités publiques les places d'honneur qui leur sont réservées se trouvent à côté de celles destinées aux princes et aux princesses du sang; les honneurs militaires leur sont rendus quand ils vont au palais du prince près lequel ils sont accrédités. Ils sont invités à toutes les fêtes de la cour, et presque partout les secrétaires d'ambassade et de légation partagent cette distinction.

Certaines prérogatives sont toutefois exclusivement réservées aux ambassadeurs et aux nonces du Pape; de ce nombre sont les suivantes : avoir un attelage de six chevaux; recevoir les honneurs militaires; avoir dans leur salle de cérémonie un dais sous lequel est placé le portrait en pied du souverain qu'ils représentent; se couvrir pendant la cérémonie de leur présentation au souverain, mais seulement après que celui-ci s'est couvert.

Dans les pays catholiques on accorde aux nonces et aux légats du Pape le pas sur les ambassadeurs.

Aucun ministre ne peut prétendre ni à des prérogatives ni à des honneurs supérieurs à ceux que les usages de la cour près laquelle il est accrédité accordent aux autres membres du corps diplomatique de la même classe.

Les agents étrangers ont le droit de faire placer les armes de leur gouvernement au dessus de la porte d'entrée de leur hôtel *.

Obligations des ministres étrangers relativement à leurs nationaux.

§ 436. En ce qui concerne les nationaux la plupart des États reconnaissent des pouvoirs spéciaux aux ambassadeurs et aux chefs de légation. Ainsi ils ont qualité pour recevoir ou dresser, sur la demande des intéressés, différents actes de la compétence des notaires, tels que contrats de mariage, testaments, donations, pro-

* Martens, *Guide*, § 47; Martens, *Précis*, §§ 211, 212; Heffter, § 407; Klüber, *Droit*, §§ 218, 225; Moser, *Beitrage*, t. III, p. 187; Moser, *Versuch*, t. IV, p. 54; Horne, sect. 5, § 40.

curations générales, actes de l'État civil, légalisation de pièces administratives, délivrance et visa de passeports, etc.

Le ministre étranger doit protéger ses nationaux contre les procédés arbitraires et les dénis de justice dont ils peuvent avoir à souffrir de la part des autorités locales, surtout s'il s'agit d'atteintes portées aux traités ou aux conventions en vigueur. Toutefois cette protection ne saurait être qu'officieuse et facultative dans les affaires purement privées sans corrélation avec les intérêts généraux du pays. Encore un semblable appui ne peut-il être prêté que par l'intermédiaire du ministre des affaires étrangères, et n'a-t-il aucun effet suspensif quant à l'action des tribunaux.

Nous avons à peine besoin d'ajouter que tout chef de légation ou d'ambassade exerce sur ses nationaux un droit naturel de surveillance et de contrôle, qui se traduit au besoin par des admonestations adressées à ceux d'entre eux qui par leur conduite privée, par des intrigues politiques, compromettraient l'intérêt ou l'honneur de leur patrie, ou qui, en troublant la tranquillité du pays où ils se trouvent, s'exposeraient à des mesures répressives qui échappent à l'intervention diplomatique *.

Comment se terminent les missions diplomatiques:

§ 437. Les missions diplomatiques prennent fin : 1° par la mort ou la démission de ceux qui les remplissent; 2° par la mort du souverain qui a accrédité l'agent, ou par une modification radicale de la forme de son gouvernement; 3° par l'expiration ou la révocation des lettres de créance; 4° par la réalisation même de l'objet en vue duquel la mission a été donnée; 5° par le rappel spontané ou formellement demandé du ministre; 6° par une déclaration de guerre ou par une simple interruption des relations d'amitié.

Dans chacun de ces cas la pratique a consacré des règles et des formalités qui sont plutôt affaire d'étiquette et de courtoisie internationale que matière propre du droit des gens. En tout cas, malgré la cessation de sa mission pour l'une ou l'autre des causes que nous venons d'énumérer, le ministre conserve jusqu'au retour dans son pays toutes les immunités et tous les droits inhérents à son caractère public **.

* Martens, *Guide*, § 51; Klüber, *Droit*, § 212; Bello, pte. 3, cap. 2, § 1; Wicquefort, liv. 2, ch. 1; Horne, sect. 6, § 42.

** Martens, *Précis*, § 238; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 1, § 23; Vattel, *Le droit*, liv. 4, ch. 9, §§ 125, 126; Heffter, § 223; Réal, t. V, p. 387; Phillimore, *Com.*, v. II, § 240; Klüber, *Droit*, § 228; Martens, *Guide*, § 56; Bello, pte. 3, cap. 1, § 7; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 1; Garden, *Traité*, t. II, pp. 203 et seq.; Pradier-Fodéré,

§ 438. Lorsqu'un ministre étranger meurt dans l'exercice de ses fonctions, le secrétaire de l'ambassade, ou, à son défaut, le représentant de quelque puissance alliée ou amie appose les scellés sur les effets et les archives de la légation, prend soin du cadavre et prépare tout ce qui est nécessaire pour les funérailles. Les restes mortels du défunt ont droit aux honneurs militaires ou funèbres consacrés pour les agents de son rang; il est même passé en usage de conserver pendant un certain temps à la veuve, à la famille, ainsi qu'aux serviteurs du décédé, les priviléges, les droits et les immunités dont ils jouissaient du vivant du chef de la mission. Les actes de dernière volonté, comme tout ce qui concerne la succession *ab intestat* d'un agent diplomatique, sont naturellement régis par les lois de son propre pays*.

Par la mort du ministre public:

§ 439. Le rappel ou le remplacement d'un ministre public par ordre de son gouvernement donne lieu à des formalités presque identiques à celles qui sont en usage pour son entrée en fonctions.

Par son éloignement ou son expulsion;

L'agent diplomatique commence par donner avis au ministre des relations extérieures du pays où il réside de sa démission, de son rappel ou de la nomination de son successeur; il sollicite en même temps une audience du chef du pouvoir exécutif pour prendre congé et présenter ses lettres de rappel.

Il arrive parfois que l'agent diplomatique soit rappelé dans son pays sur la demande même du gouvernement auprès duquel il remplit ses fonctions. Ce sont alors les circonstances qui décident s'il y a lieu ou non de solliciter une audience de congé.

Quand le gouvernement auprès duquel réside un agent diplomatique juge à propos de le renvoyer pour cause de conduite jugée inconvenante, il est d'usage de notifier au gouvernement qui l'a accrédité que son représentant n'est plus aeceptable et de deman-

Principes généraux, pp. 541, 542; Eschbach, *Int.*, p. 100; Horne, sect. 7, § 52; Halleck, ch. 9, § 33; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, p. 160; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. III, pp. 327-329; Silva Santisteban, *Curso de derecho int.*, p. 120; Albertini, pp. 227 et seq.

* Martens, *Précis*, §§ 242-244; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 1, § 24; Heffter, § 225; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 242; Martens, *Guide*, § 59; Klüber, *Droit*, § 230; Garden, *Traité*, t. II, pp. 208-211; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 1; Horne, sect. 7; §§ 54-57; Halleck, ch. 9, § 34; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, p. 167; Réal, t. V, p. 337; Moser, *Versuch*, t. IV, pp. 192, 569, 571; Mirus, *Das europ.*, §§ 180-182; Bacquet, *Du droit d'aubaine*, ch. 12, nº 2; Silva Santisteban, *Curso de derecho int.*, p. 120; Albertini, p. 230.

der son rappel. Si l'offense commise par l'agent est d'un caractère grave, il peut être renvoyé sans attendre le rappel de son propre gouvernement. Le gouvernement qui demande le rappel peut ou non, à son gré, faire connaître les raisons sur lesquelles il base sa demande ; mais on ne saurait exiger une pareille explication. Il suffit que le représentant ne soit plus acceptable. Dans ce cas la courtoisie internationale prescrit son rappel immédiat ; et si cependant l'autre gouvernement ne satisfait pas à la demande, le renvoi de l'agent s'ensuit comme conséquence nécessaire ; il s'effectue par une simple notification et l'envoi de ses passeports. Le renvoi d'un agent diplomatique pour conduite inconvenante, soit de son fait personnel, soit dans l'accomplissement de ses fonctions officielles, n'est pas un acte de manque d'égards ou d'hostilité envers le gouvernement qui l'a accrédité et ne saurait par conséquent être un motif de guerre.

Le renvoi d'un ministre peut également avoir lieu lorsque la conduite tenue par l'État qu'il représente amène une rupture subite des relations entre les deux pays. Il est d'usage dans ce cas d'adresser à l'agent, avec ses passeports, une note dans laquelle sont exposés les faits qui motivent sa sortie du territoire, et est fixé un délai pour son départ.

Le ministre public qui n'est pas admis à présenter ses lettres de créance se trouve dans la même position que celui qui est privé de son emploi ou expulsé ; seulement il a droit à des égards particuliers et à certaines prérogatives jusqu'à ce qu'il ait quitté le pays où il se trouve*.

Par l'expiration du terme de la mission, ou par suite d'avancement.

§ 440. Lorsqu'une ambassade extraordinaire a atteint le but ou le terme fixé pour sa mission, elle expire *de plano* sans qu'il soit nécessaire de produire des lettres spéciales de rappel. Dans ce cas les formalités de congé sont les mêmes qu'à la fin d'une mission ordinaire.

Toutes les fois, au contraire, que l'agent diplomatique change de grade, est appelé à un rang plus élevé ou passe d'une situation

* Martens, *Précis*, § 240 ; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 1, § 24 ; Heffter, § 226 ; Martens, *Guide*, §§ 56, 57 ; Vattel, *Le droit*, liv. 4, ch. 9, § 125 ; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 241 ; Klüber, *Droit*, § 229 ; Garden, *Traité*, t. II, pp. 206, 208 ; Rayneval, *Inst.*, t. II, pp. 234-256 ; Bello, pte. 3, cap. 1, § 8 ; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 1 ; Réal, *Science*, t. V, p. 337 ; Horne, sect. 7, §§ 52-53 ; Halleck, ch. 10, § 38 ; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 164, 165 ; Pinheiro Ferreira, *Supp. au guide dip.*, pp. 162, 163 ; Wildman, vol. I, p. 114 ; Silva Santestiban, *Curso de derecho int.*, p. 120 ; Albertini, pp. 230, 231.

temporaire à un poste permanent, il y a lieu à l'envoi et à la remise officielle de nouvelles lettres de créance*.

Par suite de changement de gouvernement.

§ 441. Dans les États monarchiques, la mort ou l'abdication des souverains, en d'autres termes le changement de gouvernement, est une des principales causes qui mettent fin aux missions diplomatiques. L'agent accrédité peut bien être autorisé officieusement à continuer l'exercice de ses fonctions; mais il a absolument besoin de nouvelles lettres de créance pour régulariser définitivement sa position. C'est même par ce trait de leur caractère représentatif que les ministres publics se distinguent essentiellement des consuls, dont les patentes et les *exequatur* n'ont pas besoin d'être renouvelés à chaque changement de règne**.



SECTION III. — CONSULATS.

Origine des consulats.

§ 442. On trouve chez les anciens Grecs une institution à peu près identique à celle des consulats tels qu'ils fonctionnent dans les temps modernes.

Dans les pays fréquentés par leurs nationaux, divers États chargeaient spécialement un ou plusieurs citoyens de ces pays, πρόξενοι, de recevoir et de protéger les marchands et les autres étrangers appartenant à l'État qu'ils représentaient, de gérer leurs biens en cas de décès, etc., comme aussi de veiller, autant que le leur permettaient leurs devoirs envers leur propre pays, aux intérêts politiques que l'autre État pouvait y avoir, de sorte que le man-

* Martens, *Précis*, § 239; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 1, §§ 23, 24; Martens, *Guide*, § 58; Garden, *Traité*, t. II, pp. 162, 163; Horne, sect. 7, §§ 52, 53; Halleck, ch. 9, § 36; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 240; Heffter, § 226; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 162, 163; Pinheiro Ferreira, *Précis de Martens*, note sur le § 239; Pinheiro Ferreira, *Suppl. au guide dip.*, pp. 160-162; Silva Santisteban, *Curso de derecho int.*, p. 120; Albertini, pp. 230, 231.

** Wheaton, *Élém*, pte. 3, ch. 1, § 23; Heffter, § 223; Martens, *Précis*, § 239; Martens, *Guide*, § 56; Garden, *Traité*, t. II, pp. 204, 205; Phillimore, *Com.*, v. II, § 240; Horne, sect. 7, §§ 52, 53; Klüber, *Droit*, § 228; Halleck, ch. 9, § 37; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 160, 161; Pinheiro Ferreira, *Précis de Martens*, note sur le § 239; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, notes 144, 145; Pinheiro Ferreira, *Suppl. au guide dip.*, pp. 160-162; Cushing, *Opinions*, vol. VII, p. 590; Berrien, *Opinions*, vol. II, p. 290.

dat de ces délégués ou intermédiaires réunissait à la fois quelque chose des agents diplomatiques et des agents consulaires; mais leur ingérence n'avait aucun caractère officiel, du moins vis-à-vis des autorités de leur résidence. On ne saurait donc voir précisément dans cette institution des πρόξενοι l'origine de nos consulats actuels.

L'établissement des consulats proprement dits remonte à l'époque des croisades. On sait que quelques villes maritimes de l'Italie, notamment Gênes et Venise, monopolisèrent le transport des vivres et des autres approvisionnements nécessaires aux croisés; pour faciliter leurs opérations et leur trafic elles fondèrent dans l'Asie Mineure des comptoirs commerciaux. L'institution de ces vastes entrepôts rendit de tels services et fut si favorablement accueillie sur certains points, que l'on déclara exempts de tous droits les articles que l'on y importait ou en exportait; et même, pour en accroître le développement, on assigna des quartiers entiers comme résidence aux employés des comptoirs, qui obtinrent en même temps le privilége de vider leurs différends d'après leurs propres lois et devant des juges choisis par eux, auxquels on donna le nom de *consuls*.

Par la suite l'établissement de ces factoreries dans les mêmes conditions privilégiées s'étendit en Espagne et en France.

Progrès de l'institution depuis le XVIe siècle.

§. 443. Toutefois l'institution des consulats ne se généralisa qu'au XVIe siècle, à partir duquel la faculté accordée à certaines villes de choisir les agents commerciaux des factoreries et les juges consulaires chargés d'y rendre la justice fut revendiquée par les États comme un droit inhérent à la souveraineté; le rôle des consuls s'agrandit, se transforma : cessant d'être les simples délégués d'un groupe plus ou moins considérable de commerçants, ces agents devinrent les représentants directs du pays auquel ils appartenaient; en d'autres termes, leur autorité revêtit un caractère à la fois plus régulier, plus légitime et plus solennel.

Un siècle plus tard, c'est-à-dire à la paix de Westphalie, l'institution consulaire subit une nouvelle transformation non moins radicale.

Les divers États du continent européen s'étaient définitivement constitués; la réorganisation de l'administration judiciaire sur de nouvelles bases s'était partout affermie; la sphère d'activité du commerce et de l'industrie s'était considérablement élargie. Dans de pareilles conditions, les consuls durent nécessairement être dé-

pouillés de leur caractère de juges et même de celui d'agents ou de facteurs de leurs nationaux, et appelés exclusivement à veiller comme agents officiels de leur gouvernement aux intérêts généraux du commerce maritime de leur patrie. Tel est encore aujourd'hui le seul et véritable rôle de ces agents en Europe et en Amérique. Cependant en Orient, en Afrique, dans les contrées musulmanes, en Chine et au Japon les consuls, en vertu de stipulations conventionnelles spéciales, ont conservé l'exercice d'attributions judiciaires tant au civil qu'au criminel *.

§ 444. Le mot *consul* a eu plusieurs acceptions. On avait donné ce nom aux deux magistrats annuels de l'ancienne république romaine, parce qu'avant de prendre une détermination ils devaient *consulter* l'intérêt général. Définition.

Le consulat fut conservé par les Empereurs, qui eux-mêmes s'honorèrent du titre de consuls; mais l'élection en fut retirée au peuple.

Lorsque Constantinople devint la capitale du monde romain, on y créa un nouveau consulat, qui n'eut cependant pas la haute signification attachée à cette dignité dans les premiers temps de la République.

Au Ve et au VIe siècle de notre ère on donna le titre de consuls aux chefs barbares qui conquirent les provinces occidentales de l'Empire.

Au moyen âge le même mot désigna les magistrats des villes lombardes et quelques-uns des rois francs.

En dernier lieu on appliqua la qualification de *juges-consuls* à des magistrats qui composaient un tribunal établi dans la plupart

* De Clercq et de Vallat, *Guide*, liv. 1, chs. 1, 2; Miltitz, *Manuel*, t. I, liv. 1, ch. 1, § 6; t. III, liv. 3, ch. 1; Heffter, §§ 244-246; Cauchy, t. I, pp. 310 et seq.; Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 2, § 34; Bynkershoek, *De foro*, lib. 6, cap. 10; Phillimore, *Com.*, vol. II, §§ 243-246; Twiss, *Peace*, § 206; Bluntschli, § 244; Horne, sect. 1, § 13; Martens, *Précis*, §§ 147, 148; Martens, *Guide*, § 68; Garden, *Traité*, t. I, pp. 315 et seq.; Bello, pte. 1, cap. 7, § 1; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 3; Mensch, *Manuel*, pte. 1, ch. 1; Moreuil, *Manuel*, int., pte. 1, ch. 1; Podio, *Juridiction*, int.; Steck, *Essai sur les consuls*; Bursotti, *Guide des agents consulaires*; Santos et Barretto, *Traité du consulat*; Halleck, ch. 10, §§ 1, 2; Kent, *Com.*, vol. I, § 41; Wildman, vol. I, pp. 130 et seq.; Pradier-Fodéré, *Principes gén.*, pp. 542, 543; Garcia de la Vega, *Guide*, pp. 275 et seq.; Warden, *Treatise on consuls*; Mirus, *Gesandtschoftrecht*, §§ 375, 376; Neumann, *Handbuch des consularwens*; Borel, *Fonctions des consuls*; Laferrière, *Cours*, t. I, pp. 317 et seq.; Cussy, *Phases*, pp. 37 et seq.; Dalloz, *Répertoire*, v. *Consuls*, § 1; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 382-387; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, pp. 622 et seq.; Silva Santisteban, *Curso de derecho int.*, p. 122; Albertini, p. 202; B. Lawrence, *Revue de droit int.*, t. X, p. 285.

des ports du midi de l'Europe et qui connaissaient exclusivement des affaires commerciales ; enfin on donna le titre de *consuls à l'étranger* aux fonctionnaires investis d'un mandat analogue dans les ports d'un autre pays que le leur.

Objet de l'institution consulaire.

§ 445. Les consuls ont pour attributions essentielles, mais non exclusives :

1° De protéger le commerce et la navigation des nationaux en pays étranger; de défendre leurs droits et leurs priviléges; de veiller à l'exécution des traités et des conventions, ainsi qu'à l'accomplissement des décisions de leur souverain en matière de commerce et de navigation ; de prêter secours et appui à leurs compatriotes ;

2° D'exercer une certaine juridiction sur les sujets de leur propre pays pendant tout le temps de leur résidence en pays étranger ;

3° De faciliter et de fournir à leur gouvernement les informations et les renseignements nécessaires pour assurer la prospérité de l'industrie, du commerce et de la navigation.

A côté de ces attributions générales, qui sont en quelque sorte inhérentes à la charge de consul, il en est d'autres qui sont accidentelles et dépendent soit des circonstances, soit d'instructions spéciales ou d'un mandat délégué *ad hoc*. Ainsi, bien qu'en principe les affaires contentieuses et les questions politiques ne soient pas à proprement dire du ressort des agents commerciaux, à la catégorie desquels appartiennent les consuls, il est évident que tout gouvernement a le droit absolu de régler comme bon lui semble les attributions des agents qu'il charge au dehors de traiter en son nom les questions internationales.

Personne ne conteste non plus qu'un État ne soit parfaitement libre de borner sa représentation dans un pays à des agents n'ayant aucun caractère diplomatique, de n'entretenir à poste fixe que de simples consuls, enfin de confier à des militaires, à des officiers de marine, à des magistrats, même à des particuliers, négociants ou autres, le soin de remplir à l'étranger une mission temporaire, de débattre toutes les questions réservées d'ordinaire aux seuls diplomates. Comment dès lors ne pas admettre qu'il puisse également, surtout en l'absence d'un agent diplomatique accrédité par lui dans le même pays, charger le consul qui y réside, comme chef supérieur d'un établissement consulaire, de traiter avec le gouvernement territorial toutes les questions litigieuses qui peuvent surgir à propos de ses nationaux, d'entamer à ce sujet toute espèce de correspondances, de formuler et de

discuter des réclamations, de poursuivre la stricte exécution des traités, etc.? Contester sur ces différents points la compétence du consul, en alléguant le caractère diplomatique ou international de l'affaire à débattre, serait, suivant nous, porter atteinte à l'indépendance souveraine des États, se lancer dans des distinctions dont la subtilité échappe à toute discussion rationnelle, émettre des prétentions contraires aux vrais principes qui régissent la matière. La seule réserve à faire à cet égard, c'est que, d'une part, la nation à laquelle le consul appartient ne soit pas représentée dans le pays par un agent de rang supérieur investi d'un caractère diplomatique; d'autre part, que le consul soit toujours en mesure de justifier des instructions générales ou spéciales en vertu desquelles il agit, et qui, en droit comme en fait, sont pour lui à l'égard des tiers la source directe et véritable de sa compétence.

Pratique de l'Angleterre.

§ 446. Cette doctrine est celle que met en pratique l'Angleterre; c'est du moins celle que lord John Russell, chef du Foreign office, soutint dans la discussion de l'affaire Canstatt avec le représentant du gouvernement paraguayen (1860) :

« Quant aux assertions de M. Calvo sur l'incompétence de M. Henderson pour discuter une question diplomatique avec le gouvernement du Paraguay, disait-il, la seule observation qu'il y ait à faire, *c'est que le gouvernement de Sa Majesté prétend avoir le droit incontestable de choisir ses organes de communication avec les autres gouvernements, et que, à défaut d'un ministre britannique accrédité près la république du Paraguay, le consul britannique était la seule personne à laquelle il incombât d'intervenir dans l'affaire de M. Canstatt au nom du gouvernement britannique* (1). »*

La plupart des publicistes sont loin d'adopter la doctrine de l'Angleterre.

M. Beach Lavrence soutient que les consuls ne sont pas, comme les agents diplomatiques, les représentants des États; il limite leur mission à procurer aux droits de leurs nationaux à l'étranger la protection qu'on leur accorde dans leur propre pays.

(1) Contre-mémorandum de lord John Russell du 10 octobre 1860. *Archives diplomatiques*, 1862, t. II, pp. 423-439.

* Mensch, *Manuel*, ch. 1, p. 7; Bello, pte. 1, cap. 7, § 1; Garden, *Traité*, t. 1, p. 320; Martens, *Guide*, § 69; Heffter, § 247; Podio, *Juridiction*, t. I, tit. 1, ch. 1, p. 9; De Clercq et de Vallat, *Guide*, t. I, p. 1; Pradier-Fodéré, *Principes généraux*, p. 542; Riquelme, t. II, lib. 2, cap. ad. 3, p. 492; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, p. 382; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, p. 623; Silva Santisteban, *Curso de derecho int.*, p. 123; Beach Lawrence, *Revue de droit international*, t. X, p. 289.

Selon Riquelme, les consuls ne représentent auprès du gouvernement du pays où ils résident que les intérêts individuels de leurs nationaux ; ils peuvent s'adresser directement aux autorités locales lorsqu'il s'agit des intérêts d'un de leurs nationaux en particulier ; mais pour des questions touchant l'exécution générale des traités ils ne peuvent s'adresser qu'à la légation ou au gouvernement de leur propre pays.

Organisation des consulats.

§ 447. Tous les consulats d'une nation institués dans une même contrée étrangère forment ce qu'on appelle un *établissement consulaire,* placé sous l'autorité supérieure de l'agent diplomatique qui s'y trouve accrédité, ou, à défaut de légation permanente, sous les ordres immédiats d'un consul général, voire même d'un simple consul chargé de centraliser le service et les affaires d'intérêt général de son pays.

Cet établissement se subdivise d'ordinaire en arrondissements, à chacun desquels est attribuée une étendue de territoire calculée de manière qu'aucune partie du pays ne soit privée de la surveillance et de la protection d'un agent commercial.

Hiérarchie consulaire.

§ 448. Dans la plupart des États la hiérarchie consulaire comporte les grades suivants :

Consuls généraux, consuls, vice-consuls et agents consulaires ou commerciaux. Cette classification n'a du reste qu'une valeur hiérarchique absolument relative ; la seule chose qui importe à chaque gouvernement, c'est que le consul ou l'agent consulaire étranger qui arrive sur son territoire justifie en due forme de la légitimité de sa nomination et de l'étendue de ses pouvoirs, abstraction faite du titre sous lequel on le désigne.

Le consul général est le chef de l'établissement consulaire.

Quand il n'y a pas de consul général placé à la tête des établissements consulaires du pays, la légation accréditée auprès du souverain territorial en remplit les fonctions. Les consuls de première et de seconde classe sont les chefs des départements ou arrondissements. Ils sont subordonnés au consul général, mais dans des limites assez restreintes, conformément à des instructions ministérielles ; car le consul général n'a aucune action directe sur les consuls résidant dans le même pays que lui, lesquels, quel que soit leur grade, sont indépendants dans leurs fonctions administratives, judiciaires et de police, et correspondent, aussi bien que lui, directement avec le ministre, à moins que la mesure ne requière un recours à l'autorité centrale du pays. Les consuls géné-

raux n'ont donc pas à diriger les consuls ou les vice-consuls compris dans leurs départements, mais seulement à les surveiller ; eux-mêmes sont soumis, comme les autres consuls, à la surveillance du chef de la mission politique accréditée auprès du gouvernement territorial. D'ailleurs dans quelques États la distinction entre les consuls généraux et les simples consuls, la division en classes n'est plus qu'une marque honorifique, un grade de leur carrière, se rattachant à la personne de l'agent, indépendamment de la résidence à laquelle il est appelé.

Le vice-consul est préposé à un arrondissement ; il est subordonné au consul, chef du département duquel dépend son arrondissement, comme le consul l'est au consul général ; il peut être suspendu de ses fonctions par le consul ; mais sa révocation et son remplacement ne peuvent avoir lieu qu'avec l'autorisation du ministre. Les consuls sont autorisés à nommer des délégués dans les lieux de leur arrondissement où ils le jugent utile au service ; ces délégués ont le titre d'agents consulaires ; celui de vice-consul peut leur être conféré, lorsque leur position sociale, l'importance de la localité ou un autre motif l'exige. Ils n'ont point de caractère public et agissent sous la responsabilité du chef qui les a nommés et aux recommandations duquel ils doivent entièrement se conformer.

Les vice-consuls et les agents consulaires ne correspondent avec le ministre que quand il les y a spécialement autorisés ; ils n'ont point de chancellerie, n'exercent aucune juridiction, et ne peuvent nommer des sous-agents ni déléguer leurs pouvoirs sous quelque titre que ce soit *.

§ 449. La chancellerie est le lieu où sont reçus les actes qui sont de la compétence consulaire, et où sont déposés et conservés les minutes de ces actes, ainsi que la caisse, les registres et les archives du consulat ; c'est, à proprement parler, suivant la re- Chancelleries consulaires.

* De Clercq et de Vallat, *Guide*, t. I, liv. 2, ch. 2, p 27; Martens, *Précis*, § 149; Heffter, § 246; Mensch, *Manuel*, pte. 1, ch. 3; Martens, *Guide*, § 70; Cussy, *Réglements*, pte. 1, sect. 5; Moreuil, *Manuel*, pte. 1, tit. 1, sect. 1, p. 7; Bello, pte. 1, cap. 7, § 1; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 253; Klüber, *Droit*, § 173; Podio, *Juridiction*, t. I, pp. 26, 27; Magnone, *Manuel*, t. I, § 12; Fynn, *British consuls*, p. 6; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 3; Garden, *Traité*, t. I, p. 323; Pradier-Fodéré, *Principes généraux*, p. 542; Halleck, ch. 10, § 3; Horne, sect. 1, §§ 13, 14; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, p. 393; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, p. 623; Dalloz, *Répertoire*, v. *Consuls*, § 2; Silva Santisteban, *Curso de derecho int.*, p. 124; Albertini, pp. 213 et seq.

marque de MM. de Clercq et de Vallat, à la fois un secrétariat, un greffe, une étude de notaire et une caisse. Le chancelier est le fonctionnaire chargé de ces divers soins; il est le chef des bureaux du consul.

Des chanceliers.

§ 450. En matière politique, administrative et commerciale les chanceliers remplissent les fonctions de secrétaire; ils transcrivent les décrets ou les ordres du gouvernement, les décisions ministérielles, les arrêtés de l'ambassadeur ou du consul; quand les circonstances le permettent, ils procèdent, sous les ordres du consul, aux opérations de sauvetage et dressent l'inventaire des objets sauvés; ils dressent les procès-verbaux d'enquête, de vente, etc.

Quand le consul exerce les fonctions judiciaires, dans les contrées du Levant et de l'extrême Orient, par exemple, les chanceliers remplissent celles du greffier, et même d'huissier pour les assignations qu'il y a lieu de donner, pour les significations et les actes de contrainte.

En leur qualité de notaires, les chanceliers dressent les actes authentiques qui intéressent leurs nationaux, en délivrent des *grosses* ou *expéditions*, reçoivent des dépôts d'espèces, de titres ou de documents de toute sorte, apposent les scellés sur les biens meubles en cas de décès, font les inventaires, etc.

Les chanceliers ont en outre une compétence exclusive pour la réception des contrats maritimes, tels qu'affrètement, polices de chargement et d'assurances, emprunts à la grosse, achats et ventes de navires ou de marchandises.

Dans les chancelleries régulièrement constituées, les chanceliers instrumentent seuls lorsqu'ils ont été brevetés *ad hoc*, et avec l'assistance du consul lorsqu'ils ont un titre d'institution moins étendu. Dans tous les cas les actes reçus ou délivrés par eux doivent être visés et légalisés par le consul sous les ordres duquel ils sont placés. A défaut de chancelier, la compétence notariale appartient au consul, qui instrumente en présence des témoins exigés par les lois sur la matière.

Les chanceliers sont agents comptables des recettes et des dépenses qu'ils effectuent en leur qualité officielle, comme des dépôts et des consignations qu'ils reçoivent et qu'ils inscrivent sur des registres spéciaux.

Tous les actes originaux émanant du consulat, tous les registres d'ordre et de comptabilité qui en dépendent sont placés sous la garde du chancelier, qui doit tenir à jour les différents registres

prescrits par les réglements, afin qu'on puisse en tout temps vérifier le texte ou la date des actes passés par lui, ou de ceux rentrant dans la compétence exclusive du consul (passeports, légalisations, certificats, etc.).

Le tarif des droits afférents à chaque nature d'actes est habituellement affiché dans la chancellerie. Les perceptions effectuées en vertu de ce tarif servent en général à couvrir les dépenses de chancellerie ; et les excédants entrent dans les coffres du trésor ou servent, dans des proportions variables suivant les pays, à constituer des rémunérations personnelles pour les agents qui y ont concouru. En France, où l'institution consulaire a reçu l'organisation la plus complète et la plus rationnelle, les consuls ont un traitement fixe payé directement sur les fonds de l'État et ne reçoivent aucune allocation sur les perceptions de chancellerie ; l'excédant net des recettes de ce genre, après le prélèvement des frais de bureau et des remises proportionnelles acquises aux chanceliers, est versé au trésor.

Nomination des chanceliers.

§ 451. La nomination des chanceliers n'est pas soumise à des règles uniformes ; dans certains pays, comme en France, elle est faite par le gouvernement lui-même ; dans d'autres elle est, sous réserve d'approbation ministérielle, abandonnée au libre arbitre des consuls.

Lorsque l'importance du poste le comporte, par exemple dans les missions diplomatiques et dans certains consulats généraux, les chanceliers reçoivent le titre de vice-consuls, de consuls honoraires ou de directeurs de chancellerie, qualification qui les fait plus ou moins directement rentrer dans le cadre consulaire.

Dans les pays musulmans les chancelleries consulaires sont le plus souvent confiées à des drogmans ou interprètes officiels.

D'après les réglements de plusieurs États, les chanceliers ne sont pas admis à concourir à l'avancement consulaire. Telle était notamment leur position en France il y a quelques années encore ; mais aujourd'hui les chanceliers de première classe, après un certain temps de service, peuvent concourir pour les emplois d'agent vice-consul rétribué et de consul de seconde classe.

A défaut de fonctionnaire d'un grade plus élevé et présent sur les lieux, le chancelier supplée le consul absent ou empêché et agit auprès des autorités locales comme gérant intérimaire du poste auquel il est attaché *.

* De Clercq et de Vallat, *Guide pratique*, t. I, pp. 58 et seq.; Moreuil, *Manuel*.

Nomination des consuls.

§ 452. Il est d'usage général que les consuls soient nommés par le souverain ou par le chef du pouvoir exécutif. Toutefois en Suède cette nomination n'émane pas immédiatement ou directement du roi; elle est subordonnée à un concours à la suite duquel le collége de commerce de Stockholm propose trois candidats au choix du gouvernement; mais le diplôme de nomination est toujours revêtu de la signature du roi avec le contre-seing du ministre des affaires étrangères, et les consuls reçoivent les instructions conjointement de ce ministre, du collége de commerce de Stockholm et des départements du gouvernement norwégien.

Dans la plupart des autres pays les consuls dépendent du ministère des affaires étrangères; dans quelques pays cependant ils relèvent directement du ministère du commerce; or, suivant cette différence, ils sont par rapport à leurs instructions et à leurs correspondances sous la direction du chef du département auquel ils se rattachent*.

Admission des consuls.

§ 453. Aucun gouvernement n'a l'obligation absolue de recevoir des consuls étrangers.

Tandis que quelques États admettent chez eux autant de consuls qu'il plaît aux gouvernements étrangers d'en instituer, d'autres consentent à n'en recevoir que dans certaines résidences; d'autres refusent d'admettre des consuls généraux dans des localités où ils reçoivent sans difficulté de simples consuls.

En général les États s'assurent le droit de créer des consulats soit par des traités formels, soit par des conventions verbales; mais en tout état de cause l'exercice de ce droit demeure subordonné à l'agrément du gouvernement local en ce qui regarde la personne de l'agent désigné.

Patente et *exequatur*.

§ 454. La commission ou la patente d'un consul est le document officiel signé par le chef suprême de l'État auquel l'agent appartient, et qui exprime le titre et les attributions qui lui sont conférés. L'original de cette patente doit être communiqué par la voie diplomatique au gouvernement du pays sur le territoire duquel le consul est appelé à résider, pour que ce gouvernement le revête de l'*exequatur :* on nomme ainsi l'acte qui reconnaît l'agent

pp. 19 et seq.; Tancoigne, *Guide des chanceliers ;* Mensch, *Manuel*, pte. 1, ch. 10; Magnone, *Manuel*, §§ 525, 526; De Podio, *Nouvelle juridiction*, t. I, pp. 35 et seq.; Martens, *Guide*, § 77; Garden, *Traité*, t. I, pp. 349, 350; Dalloz, *Répertoire*, v. *Consuls*, § 5.

* De Clercq et de Vallat, *Guide pratique*, 4e édit., t. I, pp. 17, 23 et seq.

en sa qualité officielle, l'admet au libre exercice de ses fonctions, lui garantit les prérogatives et les droits inhérents à sa charge, en prescrivant aux autorités judiciaires et administratives territoriales de lui prêter en tout l'aide et l'assistance dont il pourra avoir besoin. L'*exequatur* s'accorde tantôt, comme en Belgique, par une ordonnance du souverain, communiquée au consul en copie certifiée par le ministre des affaires étrangères ; tantôt, comme en Angleterre, par une ordonnance signée du souverain, contresignée par le ministre et transmise en original ; tantôt par la transcription de l'acte (signée du ministre) au *verso* des provisions consulaires ; tantôt par un simple avis qu'en donne le gouvernement local à la légation du pays auquel appartient le consul. Les agents consulaires nommés par les consuls, qui leur délivrent une commission en forme analogue à celle qu'ils reçoivent eux-mêmes, doivent également être pourvus d'un *exequatur* du gouvernement du pays où ils résident. En France cette pièce leur est remise par le ministre des affaires étrangères ; dans d'autres pays, notamment en Espagne, en Allemagne, en Russie, aux États-Unis, l'*exequatur* des simples agents consulaires est, comme celui des consuls, délivré au nom du souverain. Dès qu'il a obtenu son *exequatur* et qu'il s'est fait reconnaître par les autorités compétentes de sa résidence, le consul a le droit d'entrer en fonctions et de revendiquer les prérogatives et les immunités correspondantes à son emploi. Sa révocation, son rappel ou son remplacement le dépouille naturellement de tout caractère officiel.

Tout gouvernement est maître de désigner les lieux où il lui convient de recevoir des consuls étrangers, par conséquent d'excepter certaines localités, comme, par exemple, des forteresses ou des arsenaux. Le principe d'égalité absolue entre les États et les convenances internationales veulent seulement que les règles qu'ils établissent à cet égard soient d'une application générale et ne comportent pas d'exception en quelque sorte personnelle, pouvant à ce titre avoir un caractère blessant.

§ 455. Par cela même que l'admission des consuls est subordonnée à une demande d'*exequatur*, il est évident que le souverain territorial est absolument maître de refuser cet *exequatur*, si la présence dans le pays ou les antécédents de l'agent pour lequel il est sollicité lui paraissent offrir certains inconvénients. C'est de ce droit qu'a usé le gouvernement anglais, lorsqu'au mois d'août 1869 il refusa l'*exequatur* au major Haggerty, que le général Grant

Refus de l'*exequatur*. Cas du major Haggerty.

avait nommé consul des États-Unis à Glasgow (Écosse). Le major Haggerty, Irlandais de naissance, s'était fait naturaliser citoyen des États-Unis, où il avait pris part aux menées des *fenians*. Devant les légitimes observations du ministère anglais le président Grant reconnut qu'il n'avait pas le droit d'imposer à l'Angleterre l'admission comme consul sur son territoire d'une personne qui lui était notoirement hostile et, partant, désagréable; et le major Haggerty fut rappelé.

Retrait d'*exequatur*. § 456. Le droit de retirer l'*exequatur* n'est pas moins illimité, lorsque le consul, manquant aux devoirs de sa charge, a compromis sa position en s'immisçant indûment dans les affaires du pays, en prenant part aux intrigues des partis politiques, en un mot en sortant du rôle qui lui est prescrit. Pareille extrémité se produit du reste rarement; car il est d'usage, avant d'y recourir, de mettre tout d'abord, par un exposé complet des motifs de plainte qu'a fournis le consul, l'État intéressé en demeure de rappeler son agent.

Plusieurs pays ont spécifié dans leurs traités consulaires les cas où l'*exequatur* peut être retiré à leurs consuls; il y est stipulé généralement que pour qu'un consul cesse d'être reconnu comme tel dans le pays où il est accrédité, il faut que sa conduite ait été illégale et criminelle, et que le gouvernement qui se juge offensé fasse agréer les motifs de sa détermination par celui duquel appartient le consul.

Cas divers. § 457. L'histoire moderne offre un certain nombre d'exemples d'*exequatur* retirés à des consuls qui, par leur conduite imprudente ou leur immixtion indue dans des affaires politiques, se sont écartés de la ligne stricte de leurs devoirs.

En 1793 l'*exequatur* fut retiré au consul de France pour les États du New Hampshire, de Massachusets et de Rhode Island. Une proclamation du président des États-Unis en date du 10 octobre motivait cette mesure sur ce que le vice-consul avait sous le couvert de ses fonctions commis diverses infractions aux lois du pays, et notamment retiré par la force des armes un navire de la garde d'un officier de justice, qui l'avait saisi en vertu d'un mandat d'un tribunal.

En 1856 le président des États-Unis, en même temps qu'il envoyait ses passeports à M. Crampton, ministre anglais à Washington, révoquait l'*exequatur* des trois consuls de la même puissance à New York, à Philadelphie et à Cincinnati, parce qu'ils avaient

pris part à des arrangements pour enrôler dans l'armée anglaise, en Crimée, des individus résidant aux États-Unis, en violation des lois de neutralité.

Cas du consul de Prusse à Bayonne.

§ 458. Nous citerons enfin le cas du consul de Prusse à Bayonne (France), qui en 1834, lorsque la guerre civile ravageait le nord de l'Espagne, avait ouvertement pris parti en faveur des carlistes et favorisait l'introduction clandestine dans les provinces basques d'armes et de munitions dont la sortie de France était prohibée. Le gouvernement prussien, qui à cette époque avait, comme la Russie, l'Autriche et plusieurs États d'Italie, refusé de reconnaître le gouvernement de la reine Isabelle, ne s'étant pas prêté au rappel de son agent à Bayonne, le cabinet des Tuileries n'hésita pas à dépouiller le consul de son *exequatur* *.

Si les consuls sont investis d'un caractère diplomatique.

§ 459. Une des questions qui ont le plus occupé dans ces derniers temps l'attention des publicistes est celle de savoir si les consuls sont investis d'un caractère représentatif ou diplomatique. S'ils jouissent de ce caractère d'une manière absolue en toute circonstance, même lorsqu'ils résident auprès d'une légation accréditée à titre permanent, ils peuvent revendiquer toute espèce d'immunités et de priviléges personnels : ce qui revient à convertir l'institution consulaire en une véritable ambassade, et à ne pas considérer la mission des consuls comme ayant un caractère exclusivement commercial.

XVII[e] siècle. Consul hollandais à Gênes.

Dans l'origine le principe de la capacité purement commerciale des consuls paraissait généralement admis ; ainsi, au XVII[e] siècle, les États Généraux de Hollande ayant fait des démarches auprès de la république de Gênes dans le but d'obtenir le privilége d'ambassade pour leur consul, le sénat refusa d'accéder à leur demande pour les raisons suivantes : « qu'ils ne le reconnaissaient pas pour ministre public, et que tout ce qu'on pouvait désirer d'eux, c'était la jouissance paisible des droits et des priviléges que la coutume attribue à cette sorte d'emploi. Les consuls ne sont que des marchands, qui, avec leur charge de juge des diffé-

* De Clercq et de Vallat, *Guide*, t. I, liv. 3, ch. 1, § 2, pp. 134, 135; Mensch, *Manuel*, pte. 1, ch. 2; Martens, *Précis*, § 148; Martens, *Guide*, § 71; Heffter, § 246; Phillimore, *Com*, vol. II, §§ 246, 258; Twiss, *Peace*, § 206; Bluntschli, § 246; Fynn, *British consuls*, pp. 36-55; Bello, pte. 1, cap. 7, § 1; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 3; Cussy, *Reglements*, pte. 1, sect. 1; Garden, *Traité*, t. I, pp. 317, 318; Halleck, ch. 10, § 4; Wildman, vol. I, p. 130; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, pp. 625, 626; Ch. Calvo, *Recueil*, t. I, p. 72; *Mémorial dipl.*, 1863, p. 134; Albertini, pp. 217, 218; B. Lawrence, *Revue de droit international*, t. X, p. 311.

rends qui peuvent naitre entre ceux de leur nation, ne laissent pas de faire leur trafic et d'être sujets à la justice du lieu de leur résidence tant pour le civil que pour le criminel : ce qui est incompatible avec la qualité de ministre public ».

Il est vrai que dans des temps plus récents les attributions des consuls se sont considérablement développées, et qu'il a en même temps fallu modifier la position personnelle de ces agents.

Opinions des publicistes.

§ 460. De Clercq et de Vallat n'admettent pas qu'il puisse y avoir de doute sur le caractère public et politique des consuls ; ils pensent que si Vattel, Martens et Klüber ont adopté sur ce point une opinion conforme à celle de Wicquefort, c'est parce qu'ils n'ont pas tenu compte des modifications amenées par le temps dans l'institution consulaire. Mensch soutient que les consuls sont des agents à la fois politiques et commerciaux, et qu'ils sont directement ou indirectement considérés comme tels par tous les gouvernements.

Moser et Steck regardent les consuls comme étant revêtus d'un caractère public, mais en même temps comme formant une classe et occupant un rang distincts de ceux des ministres publics proprement dits.

Les publicistes anglais et nord-américains, s'appuyant sur les règles générales de la législation de leur pays, dénient absolument tout caractère représentatif à l'institution consulaire.

Wheaton est d'avis que, quelle que soit la protection accordée aux consuls dans l'exercice de leurs fonctions, ils ne peuvent jamais, d'après les principes généraux du droit des gens, jouir des immunités accordées aux agents diplomatiques, et que par conséquent les États sont libres d'admettre ou de refuser l'établissement de consulats étrangers, comme aussi de révoquer l'*exequatur* qu'ils leur ont accordé ; et il en déduit que les consuls sont soumis tant en matière civile qu'en matière criminelle aux lois du pays où ils résident.

Toutes les républiques de l'Amérique du Sud se sont ralliées à la doctrine de Wheaton, qui a prévalu dans quelques-uns des différends survenus entre ces républiques et les nations de l'Europe.

Suivant nous, pour résoudre sainement cette question il faut s'en tenir à la lettre et à l'esprit des traités, et, à défaut de stipulations conventionnelles nettement définies, renoncer à chercher dans les principes généraux des priviléges que le droit des gens

n'a pas consacrés. Ce qui nous confirme d'ailleurs dans cette manière de voir, c'est que plusieurs puissances, notamment l'Angleterre et la France, sont allées au devant de toute difficulté à cet égard en revêtant leurs consuls dans certaines contrées d'un véritable caractère diplomatique, c'est-à-dire en les accréditant en même temps, par lettres spéciales, en qualité d'agents politiques, comme dans le Levant, ou de chargés d'affaires, comme dans quelques pays de la chrétienté*.

Relation des consuls avec les autorités du pays de leur résidence.

§ 461. Un des premiers devoirs des consuls est de respecter le gouvernement sur le territoire duquel ils se trouvent, de cultiver les meilleures relations avec les autorités de leur résidence, et de se concilier l'estime des habitants.

Pour prévenir les occasions de conflit ou de mésintelligence, ils doivent donc éviter de s'immiscer dans les affaires que leurs nationaux peuvent avoir pour leurs intérêts privés avec d'autres particuliers ou même avec le gouvernement du pays, limiter enfin leur action aux démarches et aux recommandations officieuses qui leur sont demandées ; par contre, la nature et l'objet même de leur mission leur imposent l'obligation de changer d'attitude et d'intervenir directement auprès des autorités locales toutes les fois qu'on enfreint au détriment de leurs nationaux la justice naturelle, les traités ou les formes établies par les lois de la contrée. C'est ce qui arrive, par exemple, dans les cas de déni de justice, de prévarication de la part d'un juge, desquels on n'aurait pas à espérer le redressement par les voies ordinaires de justice, d'un acte arbitraire, de la perception de taxes illégales, etc.

Le but principal de l'institution des consulats étant d'assurer au commerce et à la navigation de chaque nation la sécurité dont ils ont besoin et la jouissance des avantages qui en peuvent favoriser

* Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 1, § 22; Mensch, *Manuel*, pte. 1, ch. 4; Heffter, § 248; Wicquefort, *L'ambassadeur*, liv. 1, § 5; Martens, *Précis*, § 148; Martens, *Guide*, § 69; Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 2, § 34; Bynkershoek, *De foro*, cap. 19; Réal, t. V, ch. 1, sect, 6, § 11; Kent, *Com.*, vol. I, § 44; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 246; Westlake, § 139; Twiss, *Peace*, § 206; Fœlix, t. I, §§ 215 et seq.; Flassan, *Hist.*, t. I, ch. 9; Garden, *Traité*, t. I, pp. 323, 324; Klüber, *Droit*, §§ 173, 174; Pradier-Fodéré, *Principes généraux*, pp. 543, 544; De Clercq et de Vallat, *Guide*, liv. 1, ch. 1, § 4; Bello, pte. 1, cap. 7, § 4; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 3; Horne, sect. 1, § 13; Halleck, ch. 10, § 5; Wildman, vol. I, p. 130; Cussy, *Réglements*, sect. 6; Moreuil, *Manuel*, pp. 346 et seq.; Borel, *Fonctions des consuls*, ch. 3; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 289-391; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, note 143; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, pp. 627-629; Ch. Calvo, *Una pagina de derecho internacional ;* Albertini, pp. 202 et seq.

l'essor, les consuls doivent également intervenir soit pour écarter les obstacles qui s'opposent au développement des échanges ou entravent les rapports des négociants avec les agents des douanes, soit pour solliciter à titre gracieux toutes les facilités qui, placées en dehors des traités, peuvent être accordées sans porter atteinte ni aux lois ni aux intérêts du pays. A cet effet ils adressent leurs réclamations, de vive voix ou par écrit, aux autorités locales; et si elles ne sont pas accueillies, ils en réfèrent à leur gouvernement par l'entremise de leurs supérieurs hiérarchiques.

En général les consuls n'entretiennent de correspondance régulière et suivie qu'avec les autorités administratives et judiciaires de leur arrondissement. Cependant, lorsque ces autorités refusent de faire droit à leurs justes réclamations et que l'absence d'une légation permanente de leur pays rend impossible le recours à la voie diplomatique, les consuls sont pleinement autorisés à s'adresser directement au gouvernement central de la contrée dans laquelle ils résident (1).

Les convenances internationales veulent que les consuls à certaines époques de l'année rendent aux autorités supérieures des visites officielles et accomplissent auprès d'elles certains devoirs de courtoisie; ces agents ne sauraient non plus se refuser aux actes extérieurs que commandent le respect de la religion du pays, la déférence pour l'opinion publique et les usages nationaux, en tant que ces actes ne dérogent pas au caractère de fonctionnaire public étranger dont ils sont revêtus*.

Les consuls n'occupent de rang qu'entre eux.

§ 462. Les agents de la carrière consulaire sont à l'étranger placés en dehors de ce que l'on nomme le cérémonial diplomatique, et ne peuvent dès lors prétendre à aucune autre préséance que celle qui appartient à l'État dont ils font partie. Cette question a du reste perdu toute importance depuis que toutes les nations sont considérées comme souveraines, indépendantes et absolument égales entre elles.

Le droit international n'ayant pas à tenir compte des règles adoptées dans chaque pays pour le classement hiérarchique des fonctionnaires publics, le rang des consuls entre eux se détermine dans la pratique d'après le grade dont ils sont revêtus, et à égalité

(1) Voir *Objet de l'institution consulaire*, § 445.

* De Clercq et de Vallat, *Guide*, t. I, pp. 133 et seq.; Mensch, *Manuel*, pp. 21 et seq.; Martens, *Guide*, § 74; Pinheiro Ferreira, *Cours*, t. II, p. 169; Dalloz, *Répertoire*, v. *Consuls*, § 3, n° 48; Albertini, p. 216 et seq.

de grade, d'après l'antériorité de date de leur *exequatur*. Dans plusieurs contrées, pour la place à assigner aux agents étrangers dans les fêtes et les cérémonies officielles, il est d'usage de distinguer les consuls suivant qu'ils sont consuls *envoyés* ou consuls simples *commerçants*.

Dans certaines contrées musulmanes, où le corps consulaire a une organisation particulière et exerce notamment une juridiction de police sanitaire, la présidence est occupée à tour de rôle et se délègue par périodes hebdomadaires ou mensuelles; alors, s'il y a lieu de faire une démarche quelconque ou d'assister à des cérémonies publiques en corps, c'est le président en exercice qui a la préséance et porte la parole; ses collègues prennent rang après lui selon l'ordre alphabétique de leur nation*.

Les consuls sont soumis à la juridiction civile et criminelle.

§ 463. En règle générale, les consuls ne jouissent pas de l'immunité personnelle; ils sont soumis à la juridiction civile et criminelle de l'État où ils résident, et leurs biens peuvent être saisis et vendus par leurs créanciers en vertu de sentences judiciaires.

Les consuls ont pendant un certain laps de temps été exemptés de la juridiction criminelle; mais ce privilége personnel a cessé d'exister, et ceux qui actuellement violent les lois territoriales tombent sous l'application des lois pénales; ils peuvent, comme tout autre particulier, être renvoyés dans le pays qui les a nommés.

1863. Expulsion du consul pontifical à Naples.

§ 464. Nous en avons un exemple dans l'expulsion du consul pontifical de Naples, en 1863.

M. Pierre Mandato exerçait les fonctions de consul général du Saint Siége à Naples, lorsque le roi François II occupait encore le trône des Deux Siciles. Après l'incorporation de ce royaume à celui d'Italie, il les avait continuées, comme l'avaient fait du reste la plupart des autres consuls étrangers, que les autorités italiennes n'avaient pas assujettis à l'obligation de demander un nouvel *exequatur*.

Le 7 septembre 1863 plusieurs agents de police se transportèrent à son domicile, où ils procédèrent à une perquisition parmi ses papiers, tout en respectant, s'il faut en croire le rapport de ceux qui en furent chargés, les archives consulaires. M. Mandato

* Phillimore, *Com.*, vol. II, § 246; Heffter, § 248; Martens, *Précis*, § 148; De Clercq et de Vallat, *Guide*, liv. 3, ch. 2, sect. 2, § 1; Mensch, *Manuel*, pte. 1, ch. 18; Halleck, ch. 10, § 7; Fynn, *British consuls*, p. 13; Horne, sect. 1, §§ 13, 14; Moser, *Versuch*, t. VIII, pp. 831, 843; Moreuil, *Manuel*, p. 196; Podio, *Juridiction*, t. I, p 183.

fut conduit dans les prisons de la ville, où il passa trois jours; ensuite ordre lui fut intimé d'avoir à partir sous quelques heures, et il fut escorté jusqu'à la frontière pontificale.

Cette expulsion était motivée sur ce que M. Mandato était désigné par les rapports de la police comme participant aux menées qui entretenaient le brigandage dans le midi du royaume, et sur ce qu'il avait délivré clandestinement des passeports à des individus qui se rendaient à Rome, à l'insu du gouvernement italien, pour des opérations relatives à la réaction bourbonnienne.

Nul ne saurait nier que le gouvernement italien ne fût dans son droit en éloignant de son territoire une personne et surtout un agent étranger dont la résidence, en se prolongeant, offrait à ses yeux des dangers pour la tranquillité du pays, d'autant plus que par une clause d'un traité de commerce et de navigation conclu le 3 juillet 1847 (1) entre les États de l'Église et le royaume de Sardaigne (auquel se substituait le royaume d'Italie) il avait été stipulé que les consuls de chacune des deux puissances ne jouiraient sur le territoire de l'autre d'aucune des immunités que le droit des gens accorde aux agents diplomatiques; le traité ajoutait que si un sujet du roi de Sardaigne était nommé consul pontifical dans une ville du royaume, ou un sujet du Pape consul royal dans les États de l'Église, il resterait soumis à tous les réglements et à toutes les lois de son pays, sauf l'exercice des fonctions consulaires et les immunités des archives. Or tel était le cas de M. de Mandato, qui était sujet napolitain quand il avait été nommé consul pontifical à Naples, et qui était devenu sujet italien par suite de l'incorporation de son pays natal dans le nouveau royaume.

On objecta alors que le gouvernement italien aurait dû se borner à lui retirer son *exequatur,* puis instruire son procès et laisser la justice suivre son cours. Mais il paraît établi que la mesure prise par les autorités napolitaines, c'est-à-dire l'expulsion, au lieu d'être un abus de pouvoir, un déni de justice, a été au fond un acte d'indulgence de la part du gouvernement italien, qui n'a fait que céder aux démarches officieuses des autres consuls en faveur de leur collègue, lequel sollicitait lui-même la permission de partir pour Rome. Quoi qu'il en soit, le gouvernement pontifical usa de représailles à l'égard de l'Italie : il retira l'*exequatur* au

(1) *Savoie*, t. VII, p. 237; Martens-Murhard, t. X, p. 624.

consul sarde résidant à Rome et lui délivra ses passeports, en lui assignant un délai de quatre jours pour son départ.

Lorsque l'autorité territoriale se croit en droit de prendre des mesures de rigueur contre un consul étranger, les convenances aussi bien que la prudence lui font un devoir de distinguer si le délit qui lui est imputé est personnel, ou s'il a été commis dans l'exercice et à l'occasion de ses fonctions, c'est-à-dire en vertu d'ordres ou d'instructions de son gouvernement; dans cette seconde hypothèse, le délit échappe à l'appréciation de la juridiction territoriale et donne lieu à des transactions et à des arrangements diplomatiques.

§ 465. C'est sans doute à ce point de vue qu'il faut envisager le différend survenu entre l'Angleterre et la France à propos du missionnaire Pritchard, consul anglais à Taïti, et le mode dont il a été réglé.

Affaire Pritchard, 1843-44.

Lorsqu'en 1843 l'amiral Dupetit-Thouars tenta de substituer à Taïti la souveraineté de la France au protectorat établi par le traité conclu le 9 septembre 1842 avec la reine Pomaré, M. Pritchard amena son pavillon de consul, annonçant qu'il cessait ses fonctions; que l'Angleterre ne reconnaîtrait pas le nouveau régime et enverrait bientôt ses navires au secours de la reine. Au moment où il s'embarquait dans un canot pour se rendre à bord d'un bâtiment anglais en rade, il fut arrêté par ordre du commandant français, enfermé d'abord dans un blockaus avec interdiction de toute communication au dehors, puis finalement expulsé de l'île. Quoique ces mesures de rigueur fussent suffisamment justifiées en présence de l'effervescence excitée parmi les indigènes par les agissements du consul, qui excédait ainsi ostensiblement la sphère de ses attributions, cet incident causa en Angleterre une si vive émotion qu'on craignit un instant qu'il n'en résultât une guerre avec la France; mais la prudence des gouvernements réussit à détourner ce danger. Le gouvernement français consentit à accorder une indemnité pécuniaire, fixée d'un commun accord à 25,000 fr., à M. Pritchard, « en raison des dommages et des souffrances qu'avaient pu lui faire éprouver certaines circonstances qui avaient précédé son renvoi de l'île de Taïti ».

Il n'est pas hors de propos de faire observer que cette condescendance du ministère Guizot fut sévèrement critiquée en France, où l'amour-propre public ne fut pas moins froissé que la morgue britannique ne s'était montrée blessée du traitement infligé au

missionnaire consul. Celui-ci ne l'avait-il pas provoqué par sa conduite personnelle en dehors de ses fonctions officielles, et le péril qui en résultait pour l'occupation française n'imposait-il pas à l'amiral le devoir urgent d'en écarter l'instigateur ?

Quoi qu'il en soit, le ministre jugea plus sage de satisfaire, moyennant une somme relativement insignifiante, à la cupidité d'un fonctionnaire étranger illogiquement soutenu par son gouvernement, que d'entraîner son pays dans les hasards d'une guerre autrement devenue imminente.

Les consuls restent également soumis au paiement de tous les impôts, de toutes les contributions dont ils ne sont pas affranchis par les privilèges inhérents à leur charge ou stipulés conventionnellement *.

Priviléges et immunités des consuls. § 466. Les consuls, quoiqu'ils ne jouissent pas des prérogatives accordées par le droit des gens aux agents diplomatiques, ont droit, en raison de leurs fonctions et de leur caractère d'agents dûment nommés et reconnus d'un État étranger, à certains égards de courtoisie, à certaines exemptions d'obligations locales et politiques, auxquels ne peuvent prétendre les particuliers.

En sus des droits et des privilèges dont jouissent les consuls conformément aux prescriptions générales du droit des gens, l'usage, dans quelques pays, en a ajouté d'autres analogues ; mais communément le consul a droit à tous ceux qui étaient accordés à ses prédécesseurs, à moins qu'il n'ait été donné avis formel que ces privilèges n'appartiendront plus à ses fonctions.

Ces prérogatives et ces immunités varient suivant l'usage et les stipulations conventionnelles, indépendamment des principes du droit public général. Pour n'en citer qu'un exemple, nous mentionnerons la convention consulaire conclue en 1853 entre la France et les États-Unis, laquelle confère aux consuls des parties contractantes certains droits de juridiction et d'exemption que ne leur accorde pas le droit des gens. Mais ces stipulations convention-

* Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 2, § 34; Bynkershoek, *De foro*, cap. 10, 13; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 1, § 22; Heffter, § 248; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 246; Westlake, § 139; Kent, *Com.*, vol. I, §§ 44, 45; Wicquefort, *L'ambassadeur*, liv. 1, § 5; Martens, *Précis*, § 148; Martens, *Guide*, §§ 69, 72; Garden, *Traité*, t. I, p. 323; Bluntschli, § 267; Bello, pte. 1, cap. 7, § 4; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 3; Pradier-Fodéré, *Principes généraux*, pp. 543, 544; Halleck, ch. 10, § 6; Wildman, vol. I, p. 130; Dalloz, *Répertoire*, v. *Consuls*, § 1; Merlin, *Répertoire*, v. *Étranger*, § 11; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 332 et seq.; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, pp. 628, 629; *Mémorial diplomatique*, 1863, p. 293.

nelles ne lient que les États qui les contractent. On en peut dire autant des lois locales qui accordent des priviléges particuliers aux consuls; ces priviléges n'ont aucun effet au delà des limites de l'État qui les octroie, à moins qu'ils ne soient adoptés ou permis par les autres États.

§ 467. La France, sauf stipulation contraire dans les traités, attribue à ses consuls et reconnaît par réciprocité aux agents étrangers un caractère public, qui tend à élargir le cercle de leurs immunités (1). En France.

De cette attribution elle fait résulter pour eux le droit à l'immunité personnelle, excepté dans le cas de crime, et l'exemption des charges nationales et municipales, quand ils ne possèdent pas de biens-fonds et n'exercent pas le commerce.

On leur reconnaît le droit de mettre sur la porte de leur maison les armes de leur nation et d'y arborer leur pavillon. Ils sont autorisés à communiquer directement avec les autorités judiciaires et administratives de leurs arrondissements respectifs; mais pour communiquer avec le ministre des affaires étrangères, ils ont besoin de recourir à l'entremise des chefs de la mission ou de l'établissement consulaire de leur pays. Ils ne peuvent être poursuivis devant les tribunaux pour les actes qu'ils font par ordre de leur gouvernement et avec l'autorisation du gouvernement du pays où ils résident. Ils ont le droit de décliner la compétence des tribunaux dans les questions où leur qualité d'agents publics de leur gouvernement est mise en cause, à moins qu'ils n'appartiennent aux pays qui refusent le même avantage aux consuls de

(1) Il y a quelques années, dans une affaire criminelle qui se jugeait à San Francisco, M. Dillon, consul de France, fut sommé de se rendre en personne à la cour pour faire une déposition *orale*. Cet agent, invoquant la teneur littérale de la convention conclue le 23 février 1853 entre la France et les États-Unis au sujet des priviléges consulaires, refusa de comparaître en justice; mais il offrit de faire une déposition écrite dans la forme qui serait jugée la plus solennelle. Le juge américain repoussa cette proposition, prétendant que la clause conventionnelle invoquée était nulle, comme violant l'article de la constitution qui ne permet à personne de se soustraire aux sommations de la justice et de refuser son témoignage *oral*. M. Dillon eut beau persister à se retrancher derrière les immunités de son caractère officiel; il fut arrêté et obligé par la force à comparaître devant la cour. A la suite de la correspondance échangée à cette occasion entre le cabinet de Paris et celui de Washington, la France, sans abandonner le droit strict que donnait à ses agents le texte du traité de 1853, consentit néanmoins, pour empêcher à l'avenir tout conflit du même genre, à prescrire à ses consuls aux États-Unis de déferer aux comparutions personnelles qui pourraient leur être demandées par les cours et tribunaux américains en matière criminelle.

France. Ils ne peuvent être contraints par corps, si ce n'est pour engagements de commerce. Ils sont seuls compétents pour connaître des crimes ou des délits commis à bord des navires de leur nation, dans les ports ou les rades, par un homme de l'équipage envers un autre, et, à plus forte raison, des crimes ou des délits commis en mer dans le cours d'une traversée. De plus ils sont exempts de toute contribution personnelle et directe, de tout service personnel, du logement des gens de guerre; mais ils demeurent soumis aux taxes de consommation, de douane, d'octroi, de rentes et de péages, à moins qu'ils ne soient exemptés de ces dernières charges par les stipulations expresses d'un traité.

Angleterre. § 468. L'Angleterre, au contraire, dénie toute espèce d'avantage particulier et personnel aux consuls qu'elle admet dans ses ports; ce qui ne l'a pas empêchée dans plus d'une occasion de réclamer pour les siens le traitement de la nation la plus favorisée. Les règles de droit commun qui servent de base à la législation anglaise sont même d'une inflexibilité telle que l'on a vu, il y a un certain nombre d'années, saisir et vendre les archives du consulat général de France à Londres, comme gage de l'impôt mis à la charge du propriétaire de la maison louée pour le service de la chancellerie. A une époque plus récente les agents du fisc britannique se sont un instant crus autorisés à soumettre à la charge de l'*income tax* le montant des droits que les agents étrangers perçoivent pour les actes notariés ou autres qu'ils dressent dans l'intérieur de leur chancellerie en leur qualité officielle.

Amérique. § 469. Les États-Unis du Nord et, à leur exemple, tous les États de l'Amérique du Sud sont d'accord pour ne reconnaître aucun caractère public aux consuls et ne leur accorder que des priviléges très-restreints.

Portugal. § 470. Par contre, la législation portugaise les exempte des droits de douane, et même dans certaines circonstances elle leur a permis d'exercer le droit d'asile.

Autriche. § 471. En Autriche, les consuls sont soumis à la juridiction locale tant en matière civile qu'en matière criminelle; ils ne jouissent d'aucune espèce de privilége en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

Espagne. § 472. La loi espagnole (réglement royal du 1er février 1765; ordonnances du 8 mai 1827, du 17 juillet 1847 et du 17 novembre 1852) place les consuls sous la protection de l'autorité militaire, les exempte du logement des gens de guerre et de toutes charges personnelles et municipales, mais non des droits de douane

sur les objets qu'ils reçoivent de l'étranger ; elle les affranchit de toute comparution en justice, même comme témoins : toute déclaration qui leur est demandée doit être reçue à leur domicile.

Prusse.

§ 473. En Prusse les consuls étrangers qui ne sont pas sujets prussiens sont assujettis à la juridiction civile ; mais en matière criminelle ils sont, après l'instruction de la cause et l'emprisonnement, s'il y a lieu, remis à leur propre gouvernement pour être jugés conformément aux lois de leur pays. Ils sont exempts de tout service personnel, des contributions directes et des logements militaires.

Pays-Bas.

§ 474. Dans les Pays-Bas les consuls étrangers sont également exemptés de toutes charges publiques et municipales autres que les impôts indirects ; mais ces immunités n'existent qu'en faveur des consuls qui sont exclusivement fonctionnaires ; la législation hollandaise (ordonnance du 5 juin 1822) n'en accorde aucune à ceux qui sont en même temps négociants.

Danemark.

§ 475. La même distinction est établie par la loi danoise (25 avril 1821) : les consuls qui ne sont ni régnicoles ni commerçants sont exempts de toute charge et de toute contribution personnelle, tandis que les autres rentrent, comme tous les étrangers, sous l'empire du droit commun.

Russie.

§ 476. En Russie, quoique aucune loi ne détermine leurs droits et leurs immunités, les consuls sont exempts de tout impôt et de tout service personnel; même ceux qui sont sujets russes le sont des fonctions municipales et de celles de membres des tribunaux de commerce et des conseils de tutelle. Ils ne sont pas astreints à l'obligation de se munir de permis de séjour ; et à leur arrivée il leur est accordé une exemption de droits de douane de 2,000 fr. pour les consuls généraux, et de 1,200 fr. pour les simples consuls.

Conclusion sur les privilèges des consuls.

§ 477. En tout état de choses, qu'on leur reconnaisse ou non un caractère public et diplomatique, il est positif que les consuls ont un droit absolu à certains privilèges, à certaines immunités, sans lesquels il leur serait très-difficile de remplir leur mandat. Ces privilèges ne touchent pas seulement à leurs personnes ; ils s'étendent encore au local occupé par leur chancellerie et aux effets, aux papiers, aux documents officiels confiés à leur garde.

Leurs archives sont absolument inviolables, insaisissables, et échappent à toute perquisition de la part des autorités territoriales. Ils ont le droit de hisser le pavillon national et de placer

au dessus de leur porte un écusson aux armes de leur pays. En Espagne ce droit subit certaines restrictions : ainsi l'écusson national ne peut être placé qu'à l'intérieur de la maison consulaire, et ce n'est que par une tolérance devenue presque générale aujourd'hui que les consuls peuvent arborer leur pavillon les jours de fêtes nationales. Mais partout où il leur est accordé de les produire il est entendu que ces signes extérieurs n'impliquent aucune idée de droit d'asile.

Ils sont également exempts de la charge des logements militaires, de toute contribution directe et personnelle.

Tous les consuls étrangers qui résident dans un pays ont droit au même respect, à la même considération et à une égalité parfaite de traitement, à moins que les traités ne renferment à cet égard des dispositions spéciales fondées sur le principe de la réciprocité. Du moment, en effet, que la distinction ou l'immunité particulière est subordonnée à un accord exprès et mutuel ayant pour base un engagement réciproque, dont toutes les nations peuvent acquérir le bénéfice pour leurs agents en remplissant la même condition, la règle d'égalité se trouve sauvegardée, et il ne saurait y avoir là matière à juste récrimination*.

Décisions judiciaires sur le caractère public des consuls.

§ 478. Le caractère public des consuls a été fréquemment l'objet de décisions judiciaires de la part des cours de prises et des tribunaux ordinaires tant en France qu'en Angleterre et aux États-Unis.

Décisions de tribunaux français. 1842. Affaire d'Abaunza.

En France la jurisprudence est positive et invariable sur ce point.

Au mois d'août 1842, le tribunal civil de la Seine et, sur appel, la cour royale de Paris rendirent une sentence qui refuse tout caractère diplomatique aux simples consuls.

M. Carlier d'Abaunza, marquis de la Fuente Hermosa, Espagnol de naissance, habitant Paris depuis 1833, avait été en 1840 nommé consul général de la République de l'Uruguay ; il n'avait

* De Clercq et de Vallat, *Guide*, liv. 1, ch. 1, sect. 1, § 4; Heffter, § 248; Martens, *Guide*, § 72; Bello, pte. 1, cap. 7, § 4; Mensch, *Manuel*, pte. 1, ch. 4; Cussy, *Règlements*, pte. 1, sects. 6, 7; Martens, *Précis*, § 148; Phillimore, *Com.*, vol. II, pte. 7, chs. 2, 3; Twiss, *Peace*, § 206; Kent, *Com.*, vol. I, §§ 42 et seq.; Garden, *Traité*, t. I, pp. 323, 324; Klüber, *Droit*, § 174; Cussy, *Phases*, liv. I, tit. 1, § 24; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 3; Pradier-Fodéré, *Principes généraux*, pp. 543, 544; Horne, sect. 1, § 13; Halleck, ch. 10, § 8; Wildman, vol. I, pp. 130-137; Sleck, *Essai*, p. 18; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, p. 383; Lawrence, *Elem.* by Wheaton, note 143; *Mémorial dipl.*, 1863, pp. 293-331; Albertini, pp. 201 et seq.

pas encore obtenu l'*exequatur* du gouvernement français, lorsque, à la requête d'un de ses créanciers, il fut incarcéré provisoirement en qualité d'étranger, et une saisie fut pratiquée sur son mobilier par mesure conservatoire. Il demanda la nullité de l'écrou et de la saisie, se fondant principalement sur sa qualité de consul général et sur l'inviolabilité qu'elle devait assurer à sa personne.

Le tribunal civil de la Seine le débouta de sa demande; le jugement portait : « que si les agents diplomatiques jouissent de certaines immunités, c'est parce qu'ils représentent leur gouvernement vis-à-vis d'un autre gouvernement; mais que les simples consuls ne peuvent sous ce rapport prétendre à aucune assimilation, puisqu'ils ne sont que des fonctionnaires délégués pour protéger et régler les intérêts privés de leurs nationaux; qu'ainsi la qualité d'agent consulaire que réclame Carlier d'Abaunza ne saurait l'affranchir de l'exercice des poursuites dirigées contre lui. »

M. d'Abaunza interjeta appel devant la cour royale de Paris, qui confirma le jugement de première instance, en ajoutant aux motifs invoqués par le tribunal civil ce considérant : « que si Carlier d'Abaunza a reçu de la République de l'Uruguay une commission de consul général à Paris, il est certain qu'il n'a pas obtenu l'*exequatur* du gouvernement du roi ; que dès lors il n'est pas fondé à prétendre aux prérogatives et aux immunités qui peuvent appartenir aux consuls. »

§ 479. L'année précédente, 28 août 1841, la même cour s'était prononcée dans un sens analogue, en déclarant que le consul d'une puissance étrangère nommé liquidateur d'une société commerciale peut être soumis à la contrainte par corps, attendu que sa qualité de consul ne lui donne pas le caractère d'agent diplomatique et qu'il ne jouit pas des immunités accordées à ce titre. **1841. Autre décision de la cour de Paris.**

§ 480. La même doctrine ressort de l'arrêt suivant, rendu en 1843 par la cour royale d'Aix dans le cas de M. Soller, qui excipait de sa qualité de consul d'Espagne et du texte des traités en vigueur pour ne pas répondre à une injonction de la cour, devant laquelle il était appelé à déposer comme témoin dans un procès criminel : **1843. Affaire Soller.**

« Attendu que si les ambassadeurs sont indépendants de l'autorité souveraine du pays dans lequel ils exercent leur ministère, ce privilége n'est pas applicable aux consuls;

« Que ceux-ci ne sont que des agents commerciaux; que si les lois de police et de sûreté obligent en général tous ceux qui habitent le territoire français, il en résulte que l'étranger qui se

trouve même accidentellement sur ce territoire doit concourir par tous les moyens à faciliter l'exercice de la justice criminelle, etc. »

En ce qui touche la convention diplomatique intervenue entre l'Espagne et la France, considérant : « que si cette convention était sans inconvénient pour le temps où elle avait été faite, alors que la procédure criminelle était secrète, elle est inapplicable aujourd'hui, où, d'après le droit public qui nous régit, les débats sont publics et les témoins tenus de déposer oralement devant le jury. »

Mais subsidiairement, « attendu que le consul était étranger, qu'il avait pu ignorer l'économie et le mécanisme de la procédure criminelle française, et qu'il y avait de la bonne foi dans son refus », la cour déclara n'y avoir lieu à condamner M. Soller à l'amende.

Décisions des tribunaux anglais.

§ 481. La législation anglaise n'a aucune règle fixe sur la matière ; mais les jurisconsultes s'accordent à déclarer que « le droit des gens fait partie des lois de l'Angleterre », et ils invoquent généralement les opinions de Barbeyrac, de Bynkershoek, de Grotius, de Wicquefort et des autres autorités étrangères qui se sont prononcées dans un sens analogue.

Nous allons mentionner différentes décisions rendues à diverses époques concernant le *statut* ou état personnel des consuls par les cours de droit commun.

1717. Affaire Barbuit.

§ 482. Un sieur Barbuit avait en 1717 obtenu une commission comme agent de commerce de S. M. le roi de Prusse pour la Grande-Bretagne : cette commission l'autorisait « à faire tout ce que le roi jugerait à propos d'ordonner par rapport aux trafiquants prussiens en Angleterre, à présenter des lettres, mémoires et autres pièces aux autorités compétentes ; à provoquer toutes décisions à cet égard ; » en conséquence S. M. Prussienne « requérait toutes personnes de recevoir des pièces écrites de sa main et de lui prêter aide et assistance. »

Il y avait déjà plusieurs années que Barbuit habitait Londres, où il se livrait au commerce des suifs, lorsqu'un mandat d'amener fut lancé contre lui pour non paiement de dettes contractées à l'occasion de ses affaires personnelles. Néanmoins il réclama le privilége d'ambassadeur ou de ministre public, et, partant, l'exemption de la contrainte par corps.

Le lord chancelier Talbot, devant qui le procès fut porté en

dernier lieu (1735), repoussa cette réclamation par les motifs suivants :

« ..... Le privilége d'un ministre public est que sa personne soit sacrée et exempte d'arrestation, non dans son propre intérêt, mais dans celui des personnes qu'il représente ; cela provient de la nécessité que les nations aient des relations les unes avec les autres de la même manière que les particuliers, par l'intermédiaire d'agents quand elles ne peuvent se rencontrer elles-mêmes. Et si la base de ce privilége est dans l'intérêt du prince par lequel un ambassadeur est envoyé et dans l'intérêt des affaires qu'il est chargé de traiter, il est impossible qu'il renonce à un tel privilége et à une telle protection, car les affaires doivent inévitablement souffrir de son incarcération. La question est donc de savoir si le défendeur est une personne dans l'état décrit par l'article 7 (Anne, ch. x), qui contient seulement une déclaration de l'ancien *jus gentium* universel. Les mots du *status* sont *ambassadeurs* ou autres *ministres publics,* et l'exception de personnes *faisant du commerce* n'a trait qu'à leurs *serviteurs,* attendu que le Parlement ne s'est jamais imaginé que les ministres eux-mêmes se livrassent au commerce. Je ne pense pas que le mot *ambassadeurs* et ceux *ou autres ministres publics* soient synonymes. Je crois que le mot *ambassadeurs* dans l'acte du Parlement doit s'entendre de *ministres envoyés dans des occasions extraordinaires* et appelés généralement ambassadeurs extraordinaires ; que les mots *ministres publics* dans l'acte comprennent tous les autres ministres qui résident ici, et que les uns et les autres ont droit aux mêmes priviléges. La question est donc de rechercher si le défendeur rentre dans la catégorie de ces derniers mots. On a objecté qu'il n'est pas ministre public par la raison qu'il ne présente pas de lettres de créance au roi. Or, quoiqu'il soit vrai que c'est là la forme la plus ordinaire, ce serait aller trop loin que de dire que ces lettres de créance sont absolument nécessaires ; car toutes les nations n'ont pas les mêmes formes de nomination.

« On a dit que pour être ministre public il faut qu'il soit chargé d'affaires de l'État. Auquel cas, si l'on emploie l'expression *affaires de l'État* en opposition au mot *commerce*, ce n'est pas correct ; mais si l'on entend seulement par là les affaires de nation à nation, la proposition est juste ; car le commerce est affaire d'État et de nature publique et comporte par conséquent l'emploi d'un ambassadeur. Dans les traités de commerce les fonctionnaires que l'on

emploie sont autant des ministres publics que tous autres, et leur protection est fondée sur des raisons aussi fortes ; il n'importe pas que le défendeur ne doive pas s'occuper d'autres affaires d'État, comme s'il était autorisé en qualité de ministre public à traiter d'affaires de commerce.

« Il n'est pas nécessaire que la commission d'un ministre soit générale pour lui donner droit à la protection ; mais il suffit qu'il soit chargé, en cette capacité, comme le sont tous les ambassadeurs extraordinaires, de traiter une affaire particulière, ou d'écarter quelques difficultés particulières qui autrement pourraient occasionner la guerre. Mais ce qui cause mon embarras, c'est que je ne pense pas qu'il ait mission de traiter des affaires entre les deux couronnes ; sa mission consiste à assister ici les sujets de S. M. Prussienne dans leur commerce, et là se limitent ses attributions. Or cette mission ne lui donne point la faculté de s'immiscer dans les affaires concernant le roi ; son emploi est donc de la nature de celui d'un consul. Et, quoiqu'il ne soit désigné que sous la dénomination d'agent de commerce, je ne pense pas que le nom altère la situation. En effet il y a quelques circonstances qui le placent au dessous d'un consul ; car il n'est pas revêtu du pouvoir judiciaire qui est ordinairement conféré aux consuls. De plus la commission des consuls est habituellement adressée au souverain du pays : ce qui n'est pas le cas ici ; mais tout au plus n'est-il qu'un consul.

« C'est l'avis de Barbeyrac, de Wicquefort et d'autres qu'un consul n'a pas droit aux immunités du *jus gentium* qui appartiennent aux consuls. Et comme rien n'autorise à considérer le défendeur à un autre point de vue qu'un consul, à moins qu'on ne puisse me convaincre que ceux qui agissent en cette capacité ont droit aux immunités du *jus-gentium*, je ne puis le relâcher. »

1767. Affaire Heathfield contre Clifton.

§ 483. Ce cas a été rappelé comme un précédent décisif en 1767 par la cour du banc du roi dans l'affaire de Heathfield contre Clifton en ces termes :

« Le droit des gens ne comprend pas les consuls ou les agents de commerce, quoiqu'ils aient été reçus en cette qualité par les cours qui les emploient. Ceci a été décidé dans l'affaire Barbuit, qui a été discutée solennellement et jugée par lord Talbot, après avoir consulté et pesé mûrement les opinions de Barbeyrac, de Bynkershoek, de Grotius, de Wicquefort et de toutes

les autorités étrangères (car les écrivains anglais ont dit peu de chose à ce sujet). »

§ 484. En 1808 la cour de droit commun (*common pleas*), dans l'affaire de Clarke contre Cretico, qui prétendait ne pouvoir être arrêté à cause de sa qualité de consul général de la Porte, a déclaré également « que l'emploi de consul est bien différent de celui d'ambassadeur; que cependant les devoirs de consul ne peuvent être remplis par une personne en prison; ..... que les termes du statut sont « ambassadeur ou autre ministre public »; mais un consul n'est certainement pas un ministre public. »

1808. Affaire Clarke contre Cretico.

§ 485. Le jugement rendu en 1814 par lord Ellenborough, présidant la coùr du banc du roi, et en vertu duquel l'immunité d'arrestation fut refusée à un négociant de Londres qui exerçait les fonctions de consul du duc d'Oldenbourg, est plus explicite encore :

1814. Affaire Viveash contre Becker.

« Personne, dit lord Ellenborough, n'est disposé à nier qu'un consul n'ait droit à des priviléges dans une certaine mesure, par exemple à un sauf-conduit, et que dans le cas où cette règle est violée le souverain n'ait droit de se plaindre de cette violation. Cette considération fait justice de l'autorité qu'on a cherché à faire découler de cette affaire. Il est donc positivement établi que le défendeur n'est pas ministre public, et, bien plus, qu'il n'a pas droit aux immunités du *jus gentium*. Et je ne puis m'empêcher de penser que l'acte du Parlement, qui ne mentionne que les « ambassadeurs et les ministres publics », et qui a été passé à une époque où l'on avait en vue de classer avec soin toutes les espèces de ministres publics ayant droit à ces priviléges, doit être considéré comme indiquant non seulement ce qu'est le droit des gens, mais encore l'étendue qu'il faut donner à ce droit. Il me semble qu'une interprétation différente entraînerait à d'énormes inconvénients; car il existe une faculté de créer des vice-consuls, et ceux-ci doivent aussi avoir des priviléges analogues. Ainsi un consul pourrait nommer dans tous les ports un vice-consul qui devrait être pourvu des mêmes immunités; ce serait là un moyen de créer indirectement une exemption d'arrestation que la couronne ne pourrait accorder directement. Le mal qui en résulterait serait considérable.....

« Si nous voyions clairement que le droit des gens est en faveur du privilége, nous en accorderions le bénéfice au défendeur; et il serait de notre devoir de l'étendre plutôt que de le restreindre. Mais nous sommes d'avis qu'aucun privilége de ce genre n'existe,

et que le défendeur est, comme tout autre commerçant, « passible d'arrestation..... »

Affaire Henderson. Opinion de Phillimore.

§ 486. Enfin nous citerons l'opinion d'un des jurisconsultes modernes les plus éminents de la Grande-Bretagne, dont les ouvrages sur le droit international font autorité en Europe et en Amérique.

Consulté à propos de l'affaire Canstatt, dans laquelle le consul anglais au Paraguay avait outrepassé ses pouvoirs (1), sir Robert Phillimore, avocat de la reine et conseiller de l'Amirauté, émit le 3 mai 1860 l'avis suivant :

« J'ai toujours cru, dit-il, et jusqu'à preuve contraire je continuerai de croire, que le consul n'a pas de droits, de pouvoirs et de priviléges diplomatiques; que ses devoirs, ses attributions se bornent à certains intérêts de commerce et de navigation; qu'il est sujet temporaire, *subditus temporaneus,* de l'État où il réside. Je sais que dans certains cas des pouvoirs diplomatiques ont été conférés aux consuls par les termes précis d'un traité. J'ai parcouru le traité passé entre l'Angleterre et le Paraguay; je n'y ai trouvé aucune stipulation de ce genre. Le consul étranger y est placé sur le pied ordinaire connu et admis par le droit international.....

« L'affaire en question ne rentrait nullement dans les attributions du consul, ni en vertu de la loi générale, ni aux termes du traité par voie d'exception..... » *.

On doit distinguer entre les fonctions et le statut personnel du fonctionnaire.

§ 487. Les publicistes ne se sont pas fait faute de discuter les questions de priviléges et d'immunités consulaires; peut-être eussent-ils épargné bien des débats et évité de soulever bien des doutes, s'ils s'étaient attachés avec plus de soin à établir une distinction rationnelle entre les droits qui appartiennent au *statut personnel* des consuls et ceux qui correspondent à leur *emploi,* à leurs *fonctions.*

En tenant compte du caractère particulier de ces deux espèces absolument distinctes de droits, on peut classer les consuls en quatre groupes :

1° Les agents qui, revêtus du caractère de fonctionnaires publics, sont *envoyés* à l'étranger pour y exercer leur emploi, qui ne sont liés par aucun serment de fidélité envers le souverain sur

(1) Voir le livre VI, *Devoirs mutuels des États,* affaire Canstatt, § 354.

* Phillimore, *Com.*, vol. II, pte. 7, ch. 4; app., pp. 663-666; Wildman, vol. I, pp. 130 et seq.; Halleck, ch. 10, § 19; Heffter, § 218, note; Martens, *Guide*, t. I, p. 224, note; Lawrence, *Elem.* by Wheaton, note 143; Dalloz, *Répertoire*, v. *Consuls,* § 2.

le territoire duquel ils résident, qui ne possèdent dans le pays ni biens-fonds ni intérêt matériel d'aucune sorte, et dont le séjour n'est motivé que par la position officielle qu'ils occupent;

2° Les consuls qui, malgré leur qualité d'étrangers et les devoirs auxquels ils demeurent assujettis comme citoyens à l'égard de leur propre gouvernement, ont pris, pour ainsi dire, racine, acquis un domicile dans le pays où ils résident;

3° Les agents qui, n'ayant pas le caractère de consuls *envoyés*, de fonctionnaires publics appartenant à une carrière hiérarchiquement organisée, font le commerce;

4° Les consuls qui sont citoyens du pays où ils exercent leurs fonctions consulaires comme délégués d'un gouvernement étranger.

Les priviléges et les immunités de chacun de ces groupes ne sauraient évidemment être les mêmes, bien que les agents qui y appartiennent respectivement doivent tous indistinctement jouir des droits inhérents à l'emploi, abstraction faite de la personne qui l'occupe.

Tous les publicistes ne s'expliquent pas de la même manière sur la distinction que nous venons d'établir; il est facile néanmoins de déduire des arguments qu'ils ont développés à cet égard certains principes généraux, propres à servir de guide pour résoudre les questions contentieuses que cette matière peut soulever.

Nulle difficulté en ce qui concerne les consuls composant le premier groupe : ce sont des fonctionnaires publics étrangers qu'aucun lien politique, économique ou fiscal n'unit au pays où ils exercent leurs fonctions; ils ont donc droit, sans réserve d'aucune sorte, à toutes les immunités personnelles acquises aux étrangers de passage.

Les consuls du second groupe sont assujettis pour les immeubles qu'ils possèdent et pour les intérêts matériels dans lesquels ils sont engagés aux règles de droit commun du pays de leur résidence. Traités personnellement comme étrangers domiciliés, ils n'ont droit qu'aux immunités inhérentes à leur charge.

Les agents du troisième groupe, c'est-à-dire ceux de nationalité étrangère qui exercent le commerce ou une industrie, sont à ce titre soumis à toutes les lois fiscales du pays et ne jouissent d'aucun privilége personnel; placés sur la même ligne que tous les étrangers qui ont acquis domicile, ils ne peuvent revendiquer que les avantages attachés à l'emploi dont ils sont momentanément investis.

Aucun des agents qui composent ces trois groupes n'étant lié par un lien de sujétion envers le souverain qui leur a reconnu un caractère officiel, les occasions de conflit entre les devoirs politiques du citoyen et les obligations dérivant de l'exercice de l'emploi conféré par un gouvernement étranger ne sont pas à appréhender; mais il en est tout autrement par rapport au quatrième groupe, qui comprend les personnes appelées à exercer les fonctions de consuls étrangers dans le pays même auquel elles n'ont pas cessé d'appartenir comme citoyens. Il n'est pas sans intérêt d'examiner jusqu'à quel point elles peuvent se trouver dégagées des obligations politiques et municipales qui incombent à tous leurs compatriotes.

Il est d'abord évident, et tous les auteurs sont d'accord sur ce point, que les consuls en pareil cas ne peuvent revendiquer les immunités dont jouissent les autres consuls en vertu de leur *statut personnel,* et qu'ils n'ont droit qu'aux immunités attachées à leur emploi ou jugées indispensables pour le remplir [*].

Cas où l'*exequatur* est accordé à un citoyen du pays.

§ 488. Lorsqu'un citoyen est nommé dans son pays même consul d'une puissance étrangère, son gouvernement est libre de lui refuser l'autorisation d'exercer ses fonctions ou d'en subordonner l'exercice à certaines obligations spéciales. Ainsi nous voyons au mois de juin 1878 les autorités costaricaines retirer l'*exequatur* à M. Louis D. Saenz, consul de la République du Chili à San José, par la raison qu'il était Costaricain de naissance. Les lettres patentes dont il était muni étaient rédigées comme s'il était Chilien. Appréhendant que cette situation équivoque ne pût en certain cas faire naître un conflit entre ses devoirs de citoyen costaricain et ses obligations de consul chilien, et dans le but d'éviter toute complication éventuelle à cet égard, le gouvernement de Costarica lui a retiré l'*exequatur,* en signifiant au gouvernement du Chili de faire dans les lettres patentes des changements nécessaires pour rectifier la position de son consul, ou de faire une nouvelle nomination.

Cas du consul du Chili à San José de Costarica.

Mais une fois que le consul nommé dans de pareilles circonstances a reçu son *exequatur* et a été reconnu sans condition en sa

[*] Phillimore, *Com.*, vol. II, §§ 246, 248, 250; De Clercq et de Vallat, *Guide*, liv. 4, ch. 1, § 4; Heffter, §§ 246, 248; Wicquefort, *L'ambassadeur,* liv. 1, § 5; Halleck, ch. 10, § 9; Mensch, *Manuel,* pte. 1, ch. 4; Garden, *Traité*, t. I, p. 323; Martens, *Guide*, § 72; Horne, sect. 1, § 13; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 3; Lawrence, *Elem.* by Wheaton, note 143.

qualité officielle, il est placé sur la même ligne que tous les autres consuls. Sous ce rapport la situation est exactement la même que celle du citoyen qui serait accepté comme agent diplomatique d'une autre nation sans réserves ni conditions par le souverain envers lequel il est lié par un serment de fidélité. Cette doctrine nous semble conforme à la saine raison et à la justice.

Autant il est facile de résoudre les questions relatives aux droits et aux immunités qui tiennent au statut personnel, autant on éprouve de peine à apprécier et à définir les immunités qui se rattachent à l'emploi et sont considérées comme indispensables pour l'exercice des fonctions consulaires*.

Opinions des publicistes.

§ 489. L'institution des consulats dans sa forme actuelle est de date trop récente pour qu'on puisse se flatter de trouver dans les anciens ouvrages de droit international la moindre lumière sur les devoirs et les priviléges des agents qui y appartiennent.

Nous nous bornerons donc à consulter les auteurs modernes, en rectifiant ou en complétant sur plus d'un point les opinions qu'ils ont soutenues.

Garden pose en principe que les consuls sont sous la protection de la loi générale des nations; que, bien qu'ils ne puissent réclamer l'ensemble des droits accordés aux agents diplomatiques et lors même qu'ils sont en raison de leur nationalité soumis à la juridiction, à la police et aux impôts du pays où ils se trouvent, ils *n'en doivent pas moins jouir de tous les priviléges nécessaires pour remplir les devoirs de leur emploi* et être exemptés de toutes les charges civiles qui pourraient gêner ou restreindre la liberté de leur action officielle.

Horne soutient que les consuls, qu'ils soient étrangers ou sujets du pays de leur résidence, sont exempts des contributions comme des services personnels, et que leurs habitations sont affranchies de la charge des logements militaires. Il prétend aussi que les nationaux ne peuvent accepter un consulat étranger sans l'autorisation de leur gouvernement, mais que, l'agrément de celui-ci une fois obtenu, l'agent cesse temporairement d'être sujet de l'État sur le territoire duquel il exerce ses fonctions. Ce publiciste se

* Phillimore, *Com.*, vol. II, § 250; Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 2, § 34; Martens, *Guide*, t. I, p. 72; Mensch, *Manuel*, pte. 1, ch. 4; Heffter, § 218; Halleck, ch. 10, § 10; Garden, *Traité*, t. I, p. 323; Klüber, *Droit*, § 174; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 3; Bello, pte. 1. cap. 7, § 2; Horne, sect. 1, § 13.

trompe, quand il ajoute que cette dernière classe de fonctionnaires est exempte du paiement des impôts territoriaux.

Cushing est d'avis que les citoyens d'un pays qui acceptent l'emploi de consul étranger ne sont pas par ce seul fait dispensés de l'obligation de remplir leurs devoirs politiques, militaires et judiciaires ; en cette matière l'exemption, la dérogation au droit commun n'existe qu'autant que les lois territoriales l'ont formellement consacrée à titre de privilége.

Comme on le voit, l'opinion de Garden est la plus complète, la plus rationnellement fondée ; elle ne tranche pourtant pas la question en ce qui concerne les devoirs juridiques et militaires ; elle se borne à indiquer le principe qui peut aider à la résoudre. Sur ce point le baron Charles de Martens établit une distinction entre les consuls qui ont une nationalité étrangère et ne possèdent pas d'immeubles, et ceux qui sont à la fois sujets du pays et propriétaires de biens-fonds : aux premiers il accorde la double exemption de l'impôt et du service de la garde civique ou municipale, tandis que pour les seconds il admet seulement qu'ils doivent, sur leur demande, être dispensés du service dans les milices, sauf en cas de nécessité à les obliger de fournir un remplaçant.

De Clercq et de Vallat soutiennent que les consuls sont affranchis de toute charge et de tout service militaire lorsqu'ils sont sujets de l'État qu'ils représentent ; ils affirment que la jurisprudence établie tend à appliquer le même privilége aux citoyens du pays dans lequel ils exercent leurs fonctions.

Mensch n'exempte les consuls de cette dernière catégorie que des services purement personnels de la localité, et veut qu'ils restent soumis à tous les autres de quelque nature qu'ils soient.

Suivant nous le principe soutenu par Garden est le meilleur guide pour résoudre toutes les difficultés qui peuvent se présenter à cet égard. Nous pensons que même pour le consul qui est citoyen du pays où il réside on doit tenir compte du caractère de ses fonctions pour déterminer les priviléges inhérents à son emploi.

Ainsi, par exemple, la charge de juré, qui peut obliger une personne à s'absenter pendant un certain temps et à se transporter à de grandes distances de l'endroit qu'elle habite, est évidemment incompatible avec les obligations générales d'un consul. On peut en dire autant du service militaire, spécialement dans les pays où le caractère et la nature de ce service peuvent occasionner des déplacements plus fréquents et plus prolongés. Il faut d'ailleurs ne

point perdre de vue que si pour les nationaux revêtus du caractère de consuls étrangers on n'admettait pas l'exemption des services dont nous parlons, une pente toute naturelle conduirait à faire peser sur eux certaines charges municipales tout aussi incompatibles avec le libre et complet exercice des fonctions consulaires.

Nous croyons également que dans les pays où il existe des tribunaux de commerce les consuls *négociants*, qu'ils soient étrangers ou nationaux, sont incompétents *ratione personæ* pour administrer la justice commerciale, et qu'ils doivent être mis en demeure d'opter entre leurs fonctions de consuls et leur mandat de juge. Par contre nous ne pensons pas que les agents de cette même classe soient absolument fondés à repousser la charge de membre d'une chambre consultative de commerce. Il est du reste assez difficile de tracer à cet égard des règles bien nettes, les questions de compétence ou d'incompatibilité rentrant dans le domaine propre de la législation intérieure ou des usages particuliers de chaque pays.

Nous ferons encore remarquer en terminant que l'État qui par la remise de l'*exequatur* autorise un de ses sujets à accepter les fonctions de consul étranger renonce tacitement par rapport à lui, pour le temps qu'il remplira cet emploi, à quelques-uns des droits qu'il a sur ses autres sujets [*].

§ 490. La législation des États-Unis sur les priviléges et les immunités des consuls est conforme aux principes généraux du droit des gens. **Les consuls étrangers aux États-Unis.**

L'article 9 du chapitre Ier de la constitution interdit à toute personne de cumuler sans le consentement préalable du congrès un emploi dépendant du gouvernement fédéral avec un autre emploi conféré par un gouvernement étranger.

L'article 2 du chapitre III accorde aux agents de nationalité étrangère le privilége de n'être assignés que devant les tribunaux fédéraux. Enfin la section 9 de l'*Acte judiciaire* confère à ces mêmes tribunaux, sauf certaines exceptions, la juridiction *exclusive* pour les demandes formées contre les consuls et les vice-consuls étrangers, même lorsqu'ils sont citoyens des États-Unis, ainsi que contre toutes les personnes placées sous leur dépendance. Ce principe de haute sagesse s'explique par le désir du

[*] Halleck, ch. 10, § 11; Garden, *Traité*, t. I, p. 323; Horne, sect. 1, § 13; Cushing, *Opinions*, v. VIII, p. 169; De Clercq et de Vallat, *Guide*, liv. 1, ch. 1, § 4; Mensch, *Manuel*, pte. 1, ch. 4; Martens, *Guide*, § 72; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 3.

gouvernement de l'Union de se réserver la connaissance directe de toutes les affaires qui touchent à des questions internationales : les tribunaux des divers États lui ont fréquemment rendu hommage.

La convention consulaire signée le 23 février 1853 (1) entre la France et les États-Unis reconnaît aux consuls respectifs toutes les garanties exigées aujourd'hui par le droit des gens, en disposant que les uns et les autres jouiront de l'exemption des logements militaires, du service de l'armée ou de la garde civique, et des autres charges de même nature, ainsi que de toute contribution directe ou personnelle, fédérale, de l'État ou municipale. Lorsque les consuls sont citoyens du pays dans lequel ils résident ou y acquièrent des biens-fonds ou d'autres établissements, la même convention décide qu'ils seront soumis aux mêmes contributions, aux mêmes impôts, et justiciables des mêmes tribunaux que les autres citoyens, à la seule exception des affaires du ressort de leurs fonctions officielles *.

Les consuls n'ont aucune juridiction civile ni criminelle sur leurs nationaux.

§ 491. Certains auteurs se sont appuyés sur le principe d'*exterritorialité*, dont ils dénient le bénéfice aux consuls, pour leur contester l'exercice de toute espèce de juridiction. Procéder ainsi, c'est donner aux mots une valeur qu'ils n'ont pas ; car dans le langage international l'*exterritorialité* constitue un droit passif et non un droit actif ; elle ne signifie pas autre chose que le privilége personnel acquis à l'agent diplomatique de n'être en aucun cas justiciable des tribunaux du pays où il représente son souverain.

Cette question, suivant nous, demande à être résolue d'après un tout autre ordre de considération.

L'application des lois aux espèces particulières, en d'autres termes le droit de juridiction, est un des attributs essentiels de la souveraineté et de l'indépendance nationales, qui n'admettent ni délégation en dehors des pouvoirs établis par la constitution politique de chaque État, ni exercice au delà des frontières de chaque pays (2). D'un autre côté, la juridiction n'existe qu'à la condition d'une sanction matérielle qui implique à la fois respect, obéis-

(1) De Clercq, t. VI, p. 295 ; *Bulletin des lois*, 1853, n° 88.

* Cushing, *Opinions*, vol. VI, p. 409 ; vol. VII, p. 22 ; vol. VIII, p. 169 ; Kent, *Com.*, vol. I, §§ 42 et seq. ; Halleck, ch. 10, § 12 ; Lawrence, *Elem.* by Wheaton, note 143 ; *Constitution of the United States*, arts. 1, 3 ; *United States statutes at large*, v. I, pp. 77, 88, 272 ; vol. II, p. 82 ; vol. V, p. 394 ; vol. VIII, pp. 44, 125, 230, 524 ; vol. X, pp. 397, 900, 944, 961, 992, 1150, 1154 ; vol. XI, p. 650 ; Peters, *Reports*, vol. VII, p. 276 ; Selden, *Reports*, vol. III, p. 576.

(2) Voir t. II, *Droit de législation et de juridiction*.

sance, soumission de la part des justiciables et recours éventuel à une action répressive, c'est-à-dire aux agents de la force publique, pour surmonter les résistances individuelles et assurer l'exécution pratique des sentences judiciaires.

Enfin, s'il est vrai que les étrangers de passage ou fixés à l'étranger sont soumis aux lois politiques de leur pays et conservent le bénéfice de leur statut personnel, les principes généraux les moins contestés du droit des gens les assujettissent directement, sans restriction aucune, à l'empire absolu des lois et des tribunaux territoriaux.

A ce point de vue, chez les nations civilisées, les consuls ne sont donc pas plus que les agents diplomatiques en position de prétendre en matière civile comme en matière criminelle au rôle de juge à l'égard de leurs nationaux.

Ajoutons qu'en fait ces attributions judiciaires ne sont de nos jours revendiquées ni reconnues nulle part, sauf dans les régions où le christianisme n'a pas encore pénétré et où l'institution consulaire a reçu conventionnellement des prérogatives spéciales d'un ordre tout à fait exceptionnel *.

Juridiction arbitrale et de police des consuls à l'égard de leurs nationaux.

§ 492. Si les consuls n'ont et ne peuvent avoir dans le pays de leur résidence aucun des caractères du juge proprement dit, par contre les principes généraux du droit des gens, même en dehors de toute stipulation conventionnelle expresse, leur reconnaissent à l'égard de leurs nationaux quelques-uns des attributs du véritable magistrat. C'est ainsi qu'ils ont compétence pour régler à l'amiable, administrativement ou par la voie d'arbitrage volontaire, les différends qui surviennent entre négociants, navigateurs ou autres particuliers appartenant à leur pays; les démêlés entre capitaine et subrécargue ou entre capitaine et matelots pour raison de salaires, de nourriture ou autres; ils ont encore un droit de police intérieure sur les navires et les gens de mer de leur nation. En vue du libre exercice de ce dernier droit, un usage devenu assez général pour pouvoir être considéré comme une règle internationale les autorise même à faire arrêter par les agents territoriaux compétents les capitaines ou les matelots délinquants, à ré-

* De Clercq et de Vallat, *Guide*, liv. 8, ch. 1, sect. 1; Wicquefort, *L'ambassadeur*, liv. 1, § 5; Bynkershoek, *De foro*, cap. 10; Kent, *Com.*, vol. I, §§ 42 et seq.; Martens, *Guide*, § 74; Santos et Barretto, *Traité*, t. I, p. 21; t. II, p. 52; Halleck, ch. 10, § 11; Bello, pte. 1. cap. 7, § 2; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 3; Cushing, *Opinions*, vol. VII, p. 18; vol. VIII, p. 98.

clamer les marins déserteurs et à faire séquestrer les navires, à moins que quelque sujet du pays de leur résidence ne s'y trouve intéressé *.

Dans plusieurs traités, notamment dans ceux des États-Unis avec la France, l'Autriche, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, la Colombie, le San Salvador, le Pérou, les îles Hawaï, il est stipulé que les consuls dirigeront exclusivement les opérations relatives au sauvetage des navires de leurs nationaux naufragés dans le ressort de leurs consulats respectifs, et que les autorités locales n'interviendront que pour maintenir l'ordre, sauvegarder les droits des sauveteurs et faire observer les réglements concernant l'entrée et l'exportation de marchandises sauvées.

Dans les traités que nous avons cités il est prescrit qu'à moins de stipulations contraires entre les armateurs, les chargeurs et les assureurs, les avaries éprouvées en mer par les navires des deux pays, soit qu'ils abordent volontairement au port, soit en relâche forcée, seront réglées par les consuls des pays respectifs. Cependant le recours à l'autorité locale compétente serait de droit dans le cas où des habitants du pays ou des citoyens d'une tierce nation seraient intéressés dans les avaries et ne pourraient s'entendre à l'amiable.

Pouvoirs et attributions des consuls en matière d'état civil, d'administration et de notariat.

§ 493. Les attributions spéciales inhérentes à la charge de consul, en d'autres termes la nature et l'étendue des pouvoirs et des attributions que chaque État confère à ses agents au point de vue purement administratif, ne rentrent pas directement dans le domaine du droit international. Ces pouvoirs et ces devoirs sont régis en principe par les lois ou les réglements particuliers du pays auquel le consul appartient ou dont il est le délégué, et ils sont sanctionnés dans la pratique soit par des clauses de traités, soit par des usages traditionnels, qui varient peu d'un pays à l'autre.

Pour nous en tenir aux attributions les plus essentielles, à celles

* De Clercq et de Vallat, *Guide*, liv. 8, ch. 1; Mensch, *Manuel*, pte. 1, ch. 9, sect. 1; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 249; Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 2, § 34; Martens, *Précis*, § 148; Martens, *Guide*, § 74; Heffter, § 247; Klüber, *Droit*, § 174; Garden, *Traité*, t. I, pp. 317 et seq.; Wicquefort, *L'ambassadeur*, t. I, p. 133; Moreuil, *Manuel*, pte. 3, tit. 2; Kent, *Com.*, vol. I, § 42; Bello, pte. 1, cap. 7, § 2; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 3; Pradier-Fodéré, *Principes généraux*, pp. 542, 543; Horne, sect. 1, § 13; Halleck, ch. 10, § 13; Wildman, vol. I, p. 130; Steck, *Essai*, p. 58; Valin, *Com.*, liv. 1, tit. 9, § 12; Dalloz, *Répertoire*, v. *Consuls*; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 390, 391; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, pp. 623, 624.

qui caractérisent véritablement le mandat consulaire, nous dirons que les consuls sont généralement chargés :

1° De recevoir les contrats d'affrétement et d'assurances, les déclarations et les rapports de mer des capitaines; de délivrer ou de viser les papiers de bord des navires marchands; d'autoriser les emprunts à la grosse aventure; de dresser les procédures d'avaries et les réglements de comptes qui s'y rattachent; de recevoir les délaissements de navires pour cause d'innavigabilité; d'administrer les naufrages et de diriger les sauvetages des navires de leur nation; de rapatrier les marins naufragés ou délaissés à l'étranger; d'assister et de ramener dans leur pays les indigents de l'ordre civil, etc.;

2° De procéder aux inventaires des biens et des effets délaissés par les nationaux qui décèdent dans la résidence consulaire; d'administrer et de liquider les successions conformément aux stipulations conventionnelles ou dans la mesure plus restreinte déterminée par les lois territoriales; d'aider de leurs conseils et de leurs bons offices leurs compatriotes engagés dans des procès ou dont les intérêts peuvent être lésés;

3° De recevoir les actes notariés et de l'état civil de leurs nationaux; de délivrer ou de viser les passeports, les patentes de santé, les certificats de vie et d'origine; de recevoir les dépôts; de légaliser les actes émanant des autorités territoriales qui doivent être produits dans le pays auquel ils appartiennent; de dresser les actes de notoriété et d'immatriculation, les procès-verbaux d'enquête ou autres, les certificats et les déclarations authentiques dont les lois ou les usages locaux imposent la production aux étrangers;

En ce qui regarde les passeports, l'usage veut que les consuls n'en délivrent qu'aux sujets de leur propre pays résidant dans les limites de leur consulat, mais non aux étrangers. Cependant ils sont ordinairement requis de mettre leur visa sur les passeports des étrangers qui s'embarquent dans le lieu de leur résidence consulaire à destination des pays du consul; c'est affaire de tolérance de la part des États. Un passeport, pour être valable, doit être délivré par le ministre compétent du pays de la personne qui s'en sert, ou du moins par l'agent diplomatique de ce pays dans l'État où l'on doit s'en servir; toutefois l'usage a étendu le même effet aux passeports délivrés par les consuls dans leur juridiction consulaire. Quant aux actes de transfert d'immeubles, aux dépôsi-

tions de témoins dans les affaires civiles, etc., qu'il est du devoir des consuls de recevoir ou de certifier, il est bien entendu que l'effet légal de ces actes doit être en général déterminé par les lois territoriales ;

4° De donner au gouvernement dont ils sont les délégués des informations détaillées sur la situation commerciale, politique, financière et économique du pays de leur résidence ;

5° Comme une conséquence directe et essentielle de leur institution, ils sont encore chargés de répandre à l'étranger la connaissance des faits d'intérêt général ou particulier qui sont du ressort des lois financières, commerciales ou de police du pays auquel ils appartiennent ;

6° Enfin, ils peuvent dans les ports secondaires de leur circonscription ou arrondissement déléguer une partie de leurs attributions à de simples agents ou vice-consuls, qui ont besoin, avant d'entrer dans l'exercice de leurs fonctions, d'être formellement reconnus et autorisés par les autorités territoriales compétentes *.

Les consuls argés de reneillir des émoignages, en vertu de commissions rogatoires.

§ 494. Quelques États, lorsque leurs tribunaux ont besoin, pour se prononcer dans certaines affaires, des témoignages de personnes qui se trouvent à l'étranger, ont adopté l'usage de charger leur consul résidant dans la localité respective de ces personnes de recueillir ces témoignages. Toutefois on ne saurait voir là une extension des attributions consulaires ; car dans de pareils cas les consuls n'agissent pas comme agents de leur gouvernement, mais simplement comme individus privés choisis pour remplir une mission dont toute autre personne pourrait être chargée aussi bien qu'eux, et qu'on semble leur confier parce que leur position spéciale les désigne de préférence au gouvernement et les met plus à même que tous autres de s'en acquitter avec diligence et ponctualité.

La correspondance suivante, échangée dans l'automne de 1874 entre M. Hamilton Fish, alors secrétaire au département d'État à Washington, et le cabinet de Berlin, établit nettement la situation à cet égard.

Affaire Wolff, 1874.

§ 495. Le gouvernement américain poursuivait devant la cour de district des États-Unis pour le district méridional de New-York en

* De Clercq, *Guide*, liv. 6, ch. 4, sect. 3 ; Mensch, *Manuel*, pte. 1, ch. 9, sect. 10 ; Martens, *Guide*, § 74 ; Moreuil, *Manuel*, p. 122 ; Podio, *Juridiction*, t. I, p. 102 ; Halleck, ch. 10, § 16 ; Phillimore, *Com.*, vol. II, 258 ; Bello, pte. 1, cap. 7, § 2 ; Garden, *Traité*, t. I, p. 320.

réclamation d'amendes s'élevant à la somme de 75,000 dollars la maison S. N. Wolff et Cie, accusée d'avoir, pour se soustraire au paiement de droits de douane, déclaré une valeur au dessous de la valeur réelle pour des marchandises importées dans le port de New-York. Les deux parties étaient convenues d'en appeler au témoignage de personnes habitant divers endroits de l'Europe, et le juge de la cour de district avait en conséquence fait adresser une commission rogatoire à cet effet aux consuls des États-Unis à Aix-la-Chapelle, à Francfort sur le Mein, à Berlin, à Leipzig et autres.

Le ministre allemand des affaires étrangères s'opposa à ce que les consuls américains procédassent en vertu de cette commission à l'audition des témoins qui y étaient dénommés, par la raison qu'en agissant ainsi des agents consulaires exerceraient dans l'empire allemand des fonctions que ne leur attribue pas l'article IX de la convention conclue le 11 décembre 1871 entre les États-Unis et l'Allemagne.

C'est pour répondre à cette objection que M. Hamilton Fish fit parvenir le 18 août 1874 au représentant des États-Unis à Berlin une lettre dans laquelle il explique la jurisprudence des États-Unis dans l'espèce et la portée de la commission rogatoire adressée par le juge aux consuls américains en Allemagne (1).

« D'après le système de jurisprudence en vigueur aux États-Unis, lorsque le témoignage de personnes se trouvant hors des limites des États-Unis est invoqué par l'une ou l'autre des parties dans un procès pendant devant les tribunaux, ce témoignage est recueilli sur commission. Dans ce but une pétition est adressée au tribunal appelé à connaître du procès; et après que l'objet de la pétition est accordé, une personne est choisie d'un commun accord par les parties ou désignée par le tribunal pour recevoir le témoignage, et le tribunal délivre à cette personne un mandat à cet effet.

« Chaque partie rédige les questions à poser aux témoins par la personne ainsi désignée; ou bien quelquefois il est procédé à un interrogatoire oral, auquel les deux parties sont représentées par un conseil. Les réponses aux questions sont prises par écrit, et les témoignages ainsi recueillis sont certifiés par la commission nommée, puis renvoyés au tribunal pour être lus lors du procès.

(1) *Foreign relations of the United States*, 1874, nos 273 et 277, pp. 456 et seq.

« On ne prétend pas qu'un consul des États-Unis en sa dite qualité ait en vertu d'aucun traité ou d'aucune convention le droit de recueillir un témoignage dans ces conditions. Cela n'entre point dans ses devoirs officiels, et il n'agit pas comme consul en le faisant. Il agit dans l'espèce comme individu privé, à la requête des parties ou par suite de délégation du tribunal. Le gouvernement ne prend en aucun cas part à ces délégations; elles sont faites par les tribunaux dans l'exercice indépendant de leurs fonctions comme procédure d'usage et dans le but unique d'administrer la justice et de constater les faits de la cause pendante entre les parties contendantes. La personne nommée peut être un sujet de l'empire allemand ou un citoyen américain, ou appartenir à une autre nationalité. Elle est choisie dans chaque cas particulier comme étant par son caractère, sa résidence ou à d'autres titres compétente et en position pour poser les questions et certifier les réponses. Ses services sont purement officieux et tout à fait volontaires. Elle n'a pas le pouvoir de contraindre les témoins à comparaître devant elle ou de les punir pour mépris. Aucune autorité ne lui est accordée, si ce n'est pour poser des questions et certifier les réponses, et l'on n'en réclame pas d'autre pour elle.

« Les mêmes procédures et les mêmes règles sont appliquées dans tous les cas quelles que soient les parties en cause. Le fait que le gouvernement soit partie ou ait un intérêt au procès n'altère en rien la règle. C'est une procédure dans l'intérêt de la justice, afin de découvrir la vérité entre des faits contestés dans un procès pendant devant le tribunal.

« Le témoignage dans un cas particulier peut être nécessaire pour soustraire une personne privée, allemande ou américaine, aux peines dont elle serait passible autrement. D'autre part on peut avoir besoin, dans un intérêt de bonne administration, ici ou ailleurs, de punir des tentatives de fraude au préjudice du revenu public.

« Ce sont là des sujets d'intérêt commun à toutes les puissances commerçantes, et que le gouvernement allemand, d'après son caractère bien connu, sera le premier à apprécier et à soutenir.

« En examinant le mandat particulier dont il s'agit, on voit qu'il a pour objet la prise de témoignages au bénéfice de l'une ou l'autre des parties, et de ce fait ainsi que de la lettre de l'avocat de district il ressort que ce mandat est au bénéfice des deux parties à la

fois, et qu'il a été obtenu avec leur commun assentiment et sur leur demande collective.

« Quant à la possibilité donc que la succursale en Allemagne des défendeurs soulève quelque objection à l'exécution de cette commission particulière, il paraît que le mandat a été délivré sur la demande ou du consentement de la maison de New York. Tout obstacle que le gouvernement allemand opposerait à cette prise de témoignage équivaudrait à un refus de permettre à deux parties de constater la vérité dont elles ont besoin pour leur bénéfice mutuel dans un procès légal. On a toute confiance qu'une explication de l'affaire satisfera entièrement le gouvernement allemand.

« Les États-Unis ne prétendent pas obtenir pour leurs consuls en Allemagne d'autre autorité, d'autres fonctions que celles qui leur appartiennent de droit; par contre il répugne extrêmement au gouvernement américain d'admettre qu'une personne, en devenant consul des États-Unis, soit par cela même exclue des priviléges qui sont accordés aux personnes non revêtues d'un caractère officiel, ou perde la capacité de s'acquitter à l'égard de ses concitoyens de devoirs pouvant être remplis par toute autre personne honorable quelle que soit sa nationalité, mais de nature à lui être demandés à raison de sa position officielle, qui le met en évidence plus que tout autre auprès de ceux qui ont besoin de tels services... »

Dans sa réponse en date du 12 octobre suivant, M. de Bulow, alors ministre des affaires étrangères d'Allemagne, développe les raisons sur lesquelles se fondent les objections soulevées à l'exécution directe par les consuls américains de la commission à eux adressée par la cour de district de l'État de New York; il fait ensuite ressortir les différences qui existent entre les jurisprudences des deux pays; il termine par indiquer la manière de procéder à laquelle les commissaires nommés par la cour américaine doivent se conformer sur le territoire allemand.

« Le gouvernement impérial sait bien que le droit commun d'Angleterre est en vigueur aux États-Unis, et que les procédures légales basées sur ce droit permettent la constatation de faits qui peuvent être essentiels pour des décisions judiciaires par l'entremise de commissaires que nomment les tribunaux respectifs à la requête des parties contendantes et qui sont revêtus de certains pouvoirs nettement définis, allant jusqu'à recevoir des témoignages *sous serment*.

« Il s'ensuit comme conséquence naturelle que tous les tribunaux situés dans la juridiction des États-Unis sont compétents pour nommer des commissaires chargés de recevoir des témoignages dans ces conditions dans tous les autres districts judiciaires du pays, ou même pour les nommer dans ces autres districts, et que des procédures analogues peuvent aussi avoir lieu dans les différents États afin de recueillir des témoignages jugés de quelque importance pour les décisions de tribunaux étrangers, c'est-à-dire de tribunaux situés hors des États-Unis.

« Si cependant, comme dans le cas présent, la pratique de recueillir des témoignages doit être mise en vigueur dans un pays étranger, dans un pays ne faisant point partie des États-Unis, alors, d'après le droit des gens, elle ne peut, si la chose n'a pas été autrement fixée et arrangée par des stipulations de traité, avoir lieu que dans les limites et avec les restrictions que prescrit la jurisprudence existante des différentes contrées étrangères.

« Le gouvernement impérial a la conviction d'être d'accord avec les États-Unis relativement au fond du sujet et d'avoir des vues identiques, de sorte qu'aucune résolution prise à propos de la question ne saurait être en rien influencée par les intentions de l'une ou l'autre des parties du procès ou par les déclarations qu'elle pourrait faire, de sorte aussi qu'il n'en pourrait résulter aucun tort pour l'une ou l'autre de ces parties.

« Or, en ce qui regarde la mise en pratique de ce procédé légal pour obtenir des témoignages sous serment sur les territoires de l'Empire allemand, elle est admissible d'après les lois en vigueur en Allemagne, et le gouvernement impérial ne s'oppose pas à ce que des commissaires, nommés par des tribunaux des États-Unis se procurent des informations et fassent des enquêtes, pourvu que les personnes qui ne sont pas des citoyens américains et qui fournissent ces informations le fassent volontairement et soient protégées en le faisant.

« Tandis que la jurisprudence des États-Unis que nous avons déjà exposée permet à des commissaires d'agir indépendamment en recueillant des témoignages sous serment, cela, d'après le droit allemand et d'après les lois des différents États qui composent l'Empire allemand, appartient exclusivement à la juridiction des tribunaux de ces États.

« Telle est la limite que ce fait légal met à l'action des commissaires américains en Allemagne ; il était du devoir du gouverne-

ment impérial d'appeler là dessus l'attention de la légation des États-Unis, après qu'il eut été informé de la nomination par la cour du district méridional de New York de commissaires chargés de constater certains faits en Allemagne en recueillant des témoignages sous serment.

« En présence de la circonstance que dans ce cas spécial des consuls ont été nommés pour remplir ces fonctions de commissaires, le gouvernement impérial a cru de son devoir d'insister plus particulièrement sur ce point : que même le privilége exceptionnel accordé aux consuls des États-Unis par le traité consulaire entre l'Allemagne et l'Amérique relativement à la prise de témoignages sous serment est expressément limité aux individus appartenant à leur nationalité.

« Il ne saurait non plus y avoir ici de différence d'opinion sur la question de savoir si les pouvoirs et les devoirs conférés par les tribunaux américains à de tels commissaires peuvent élargir la sphère d'action des consuls américains telle que l'ont établie les traités, ou porter atteinte aux lois de notre pays.

« Par conséquent notre objection ne porte pas autant sur la prise par les consuls américains en leur capacité officielle de témoignages sous serment, que sur la prise de témoignages par des commissaires américains dans les limites de l'Empire allemand : ce qui est incompatible avec la jurisprudence allemande.

« Rien n'est plus éloigné des intentions du gouvernemnt impérial que d'entraver la marche des honorables personnes nommées consuls par le pouvoir exécutif des États-Unis et qui paraissent particulièrement aptes à exercer les fonctions de commissaires, ni de leur rendre leur tâche plus difficile. Seulement le gouvernement impérial a tenu à témoigner aux États-Unis la considération qu'il a pour eux en empêchant les consuls américains d'exécuter sur le territoire de l'Empire les ordres qui leur sont donnés par des tribunaux américains. Nous avons appelé l'attention de la légation américaine sur le fait que les priviléges particuliers et exceptionnels accordés par les traités aux consuls américains ne vont pas jusqu'à recueillir des témoignages sous serment dans la latitude et de la manière que le comprend évidemment la commission nommée par la cour de New York.

« J'ai la satisfaction de dire que par suite de nos déclarations à la légation des États-Unis, autant que j'en ai été informé, aucune époque n'a jamais été fixée dans l'affaire dont il s'agit par les

commissaires nommés pour recueillir des témoignages sous serment sur les territoires de l'Empire.

« L'application à la tâche des commissaires américains dans l'empire allemand de la restriction indiquée plus haut n'empêche nullement de procéder aux interrogatoires sous serment nécessités par les intérêts d'une cause pendante devant des tribunaux américains.

« Les tribunaux allemands, non moins que les tribunaux américains, reconnaissent sous la sanction du droit allemand le principe que les cours de justice de tous les pays sont tenus les uns envers les autres d'aider à l'exécution de la loi et à l'administration de la justice. Ils ont donc coutume de satisfaire avec empressement, sans obligation de traité à cet égard, aux requêtes présentées par des cours de justice étrangères à l'effet de faire interroger sous serment certaines personnes désignées sur certains faits et certaines circonstances. Ces demandes, que nous nommons « réquisitions », ont beaucoup d'analogie avec les « lettres rogatoires » en usage en vertu du droit commun en Angleterre et sanctionnées par les actes législatifs des États-Unis. Elles fournissent le moyen de mettre en harmonie avec nos institutions et nos lois le besoin que peuvent avoir de faire prendre des témoignages en Allemagne des tribunaux d'Amérique et des particuliers parties à des procès judiciaires pendants devant ces tribunaux.

« De plus la législation allemande permet que dans les interrogatoires de témoins auxquels il est procédé de cette manière les parties y soient représentées et leurs avocats libres d'exercer une juste influence en faisant poser les questions par les juges. C'est pourquoi dans le cas présent pendant devant la cour du district méridional de New York, les tribunaux allemands respectifs dans la juridiction desquels habitent les personnes qui doivent être interrogées sous serment satisferont sans aucun retard à toutes les réquisitions qui pourront leur être adressées par la dite cour américaine ; et les commissaires américains ou les autres parties dûment autorisées seront libres de se présenter à toutes les époques fixées par les tribunaux compétents et de poser aux témoins par l'entremise de juges respectifs toutes les questions auxquelles il importe ou convient à la cour de New York, en vue de sa décision judiciaire, qu'il soit fait des réponses sous serment. »

Il résulte de cet échange de notes que le droit est reconnu par

l'Empire allemand comme par les États-Unis de faire recueillir en vertu d'ordres de leurs tribunaux respectifs des témoignages sur le territoire de chacun d'eux, mais que si les États-Unis ont pour usage de choisir de préférence leurs consuls pour leur confier de semblables missions, il ne s'ensuit pas que ces missions, d'ailleurs purement accidentelles et momentanées, ne constituent pas une partie des fonctions officielles de ces agents; enfin les personnes, consuls ou non, chargées de recueillir en Allemagne des témoignages dans les circonstances spécifiées ne peuvent procéder à l'exécution du mandat du tribunal étranger que sous la direction des tribunaux allemands, à la jurisprudence desquels ils doivent se soumettre à cet égard.

Exécution par les consuls des commissions rogatoires.

§ 496. D'après la loi française les consuls, lorsque des commissions rogatoires leur sont adressées régulièrement par des juges ou d'autres autorités compétentes de leur pays, doivent procéder d'office et sans frais à leur exécution. A cet effet ils assignent leurs nationaux qui doivent être entendus; et s'il est nécessaire de faire comparaître des étrangers, ils doivent employer auprès de l'autorité locale les moyens qu'ils croient les plus propres à décider ces étrangers à paraître devant eux. Dans les cas où les personnes ainsi assignées n'ont pas comparu, où des obstacles de force majeure ont empêché l'exécution d'une commission rogatoire, les consuls en rédigent un procès-verbal qu'ils adressent au ministère des affaires étrangères.

Restrictions dans l'exercice de certaines attributions.

§ 497. Les pays dont la législation attribue aux mariages le double caractère de lien ou de contrat civil ou religieux peuvent bien conférer à leurs consuls le pouvoir de célébrer les mariages civils quand aucun des deux conjoints n'appartient à l'État sur le territoire duquel ils résident, et ces alliances ont la même validité légale que si elles avaient été conclues dans le pays d'origine des parties; mais la rupture du lien ainsi formé constituant un acte essentiellement judiciaire, ces mêmes agents sont absolument incompétents pour la prononcer par voie de divorce ou de séparation de corps et de biens.

Des instructions personnelles émanant du département de l'État et révisées en décembre 1874 règlent ce que les consuls ont à faire en matière de mariages :

« Le statut n'autorise pas les consuls à célébrer des mariages; le mariage étant un contrat que chaque État règle pour lui-même par ses propres lois, il ne leur est permis aucun acte qui serait

ou même semblerait être une violation des lois du pays où ils résident. De plus, comme les droits d'hérédité peuvent dépendre de la validité des mariages, il est recommandé aux consuls de s'assurer, quand leur présence est requise à un mariage projeté, que les parties peuvent légalement s'unir en mariage d'après les lois du pays où l'union doit se célébrer et que toutes les conditions prescrites par les lois pour la validité du mariage ont été remplies. Dans aucun cas les consuls ne doivent procéder à la célébration sans y être autorisés par les lois du pays. La cérémonie peut avoir lieu en la présence du consul; mais elle doit être accomplie conformément aux lois locales.

Cette distinction du caractère juridique de l'acte à accomplir doit également servir de règle pour délimiter dans la pratique les attributions que les consuls peuvent ou non exercer au dehors en ce qui concerne le statut personnel et les intérêts civils de leurs nationaux. D'un autre côté, si les consuls ont pour mission de surveiller et de protéger avec le plus grand soin les droits comme les intérêts de leurs compatriotes, le mandat spécial dont ils sont investis à cet égard ne donne cependant à ces agents aucun pouvoir pour s'immiscer dans les instances régulièrement soumises aux tribunaux territoriaux. Le consul qui commettrait un semblable écart manquerait à tous ses devoirs et encourrait une juste punition. Tout ce qui lui est éventuellement permis de faire, c'est de s'assurer que les lois sont impartialement appliquées, et dans le cas contraire d'en donner avis à son gouvernement, qui peut seul apprécier s'il y a lieu d'en faire le sujet de représentations ou d'explications amiables. Nous n'avons pas besoin de faire remarquer que par une conduite ferme, mais modérée, soigneusement renfermée dans les limites de leur sphère d'action, en usant de l'influence personnelle qu'ils auront su conquérir auprès des autorités locales, les consuls parviendront toujours, sans faire d'éclat, à couvrir de leur égide les justes droits de leurs nationaux ou au moins à faire adoucir en leur faveur la sévérité des lois*.

Attributions des consuls comme protecteurs de leurs nationaux.

§ 498. Les consuls ont le droit d'élever des réclamations et même d'intenter une action dans les cas où il est porté atteinte aux intérêts de leurs nationaux, et sans qu'ils aient besoin d'y être

* Mensch, *Manuel*, pte. 1, ch. 6; Bello, pte. 1, cap. 7, § 2; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 258; Martens, *Guide*, § 74; Moreuil, *Manuel*, pte. 3, tit. 2; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 3; Pradier-Fodéré, *Principes généraux*, p. 543; Halleck, ch. 10, § 17; Horne, sect. 1, § 13.

autorisés spécialement par les personnes pour le bénéfice desquelles ils agissent; mais ils ne peuvent recevoir aucune restitution sans une autorisation expresse des parties intéressées.

Cas du consul général du Danemark à Paris, 1800.

§ 499. En 1800 le consul général du Danemark à Paris présenta au Conseil des prises un mémoire à l'effet d'obtenir une garantie pour le produit de la vente d'un navire danois qui avait été pris par des corsaires français. Ceux-ci s'opposèrent à l'intervention du Conseil des prises, en alléguant qu'un consul étranger reconnu par le gouvernement français ne pouvait pas intervenir dans les contestations particulières entre des Français et des négociants de sa nation.

Portalis, qui était alors commissaire du tribunal des prises, admit en principe que le consul du gouvernement danois était un agent politique; cependant, à ses yeux, la mission générale qui lui était accordée par son souverain de veiller aux intérêts des négociants de sa nation, et surtout à ceux qui se rattachent aux affaires de prises, ne suffisait pas pour constituer ce consul le fondé de pouvoir de chacun de ces négociants; cette mission était limitée aux bons offices d'un protecteur qui recommande. Mais on pourrait demander qui, si ce n'est le consul, défendra les négociants intéressés, quand pour cause d'absence ou par suite d'autres circonstances il leur est impossible de se défendre eux-mêmes. Or n'y a-t-il pas en France près de toutes les administrations et de tous les tribunaux un ministère public, défenseur naturel de tous ceux qui n'en ont aucun? Le consul danois n'avait donc pas à s'alarmer. Il pouvait faire des recommandations, donner des instructions, protéger, en vertu de ses fonctions, les négociants de sa nation sans distinction; mais pour agir plus spécialement dans des contestations entre des négociants de sa nation et des Français, il devait avoir un pouvoir spécial des parties au nom desquelles il intervenait. Sa demande d'intervenir dans des contestations particulières ne devait donc pas lui être accordée; mais il pouvait fournir au commissaire du gouvernement près le Conseil les actes qu'il jugerait utiles aux intérêts de ses nationaux.

Le Conseil, adoptant ces conclusions, décida qu'en principe général un consul reconnu par le gouvernement français ne pouvait, en vertu de son seul mandat comme agent politique, intervenir dans des contestations particulières entre des négociants français et étrangers, former des demandes et agir purement en leur nom [1].

[1] Warden, *On consular establishments*, pp. 116-122.

Consuls commerçants.

§ 500. Tous les États ne permettent pas à leurs consuls de faire du commerce, et en droit rigoureux on ne devrait jamais leur accorder cette faveur, contre laquelle tous les publicistes s'élèvent avec juste raison. En effet le consul commerçant entre forcément en lutte plus ou moins ouverte avec les négociants de sa résidence comme avec ceux de son propre pays, qui peuvent ainsi être conduits à suspecter la loyauté, la justice et l'impartialité de l'agent chargé de les protéger : quelque honorable que le consul puisse être, il est bien difficile que son influence personnelle et son prestige moral n'en souffrent pas de sérieuses atteintes et qu'il parvienne invariablement à concilier dans une juste mesure ses devoirs officiels avec le soin de ses intérêts privés*.

Les consuls dans les États musulmans.

§ 501. Les prérogatives et les immunités des consuls étrangers en Orient sont beaucoup plus importantes et plus étendues que celles des agents établis dans les pays chrétiens ; elles constituent un régime tout à fait exceptionnel, reposant à la fois sur des stipulations conventionnelles et sur des usages ayant acquis force de lois : ce qui s'explique par le système politique et religieux des contrées musulmanes, par la position particulière qu'y font aux chrétiens, rayas (sujets ottomans) ou autres, les lois du Coran et la différence des mœurs.

Pour caractériser la situation il suffit de dire que les capitulations conclues à diverses époques avec la Porte ottomane conservent aux consuls un droit absolu de juridiction sur leurs nationaux, qui au civil comme au criminel restent soumis aux lois de leur pays.

Lorsqu'une personne appartenant à la nationalité du consul a un différend avec un sujet du pays, l'autorité locale appelée pour en connaître ne peut néanmoins procéder ni prononcer un jugement sans la participation du consul et la coopération de son interprète, qui doit assister à la procédure pour défendre les intérêts de l'ayant droit étranger. Il en est de même en cas de crime commis par un des nationaux du consul sur un sujet du souverain territorial ; mais si le crime a été commis par une personne de la nation du consul sur un autre de ses nationaux ou sur un étranger, le consul est seul appelé à en connaître sans l'intervention

* Martens, *Guide*, § 70 ; Garden, *Traité*, t. I, pp. 317 et seq. ; Kent, *Com.*, vol. I, § 44 ; Santos et Barretto, *Traité*, pp. 171, 196 ; Bello, pte. 1, cap. 7, § 1 ; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 251 ; Twiss, *Peace*, § 206 ; Cussy, *Réglements*, pte. 1, sect. 3 ; Halleck, ch. 10, § 18.

des autorités locales. Dans tous les cas d'arrestation d'un étranger, le consul peut réclamer le détenu en s'en rendant caution.

L'hôtel du consul est regardé par les Turcs comme un asile inviolable, où peuvent se réfugier, en cas de poursuite, non seulement les nationaux des consuls, mais encore tout autre étranger.

Quant à l'étendue intrinsèque de cette juridiction consulaire, elle n'est pas la même pour tous les agents, certains gouvernements ayant par des lois spéciales réservé à leurs propres tribunaux l'appel des sentences civiles rendues en Orient et le jugement définitif des affaires criminelles, dont l'instruction seule appartient à leurs consuls.

§ 502. Voici, en résumé, les différentes juridictions auxquelles ressortit, suivant les circonstances, le jugement des étrangers dans le Levant. Jugement des étrangers en Orient.

Les tribunaux musulmans connaissent exclusivement en toute matière des actions entre les sujets ottomans et les étrangers. Cependant il a été institué sur divers points du territoire turc (Constantinople, Smyrne, Beyrouth, Alexandrie, etc.) des tribunaux *mixtes,* c'est-à-dire composés d'employés ottomans et d'un certain nombre de négociants européens nommés d'un commun accord par toutes les légations ou tous les consulats étrangers, et chargés de statuer sur les débats commerciaux entre les sujets ottomans et les négociants étrangers.

Viennent ensuite les tribunaux de légation ou de consulat, seuls compétents en matière civile, commerciale, criminelle et de police correctionnelle, dans les contestations entre étrangers de la même nation, ou entre les étrangers que cette nation a pris sous sa protection.

Enfin des commissions judiciaires mixtes (composées de consuls et de résidents de nationalité différente) jugent tous les procès en matière civile et commerciale entre étrangers appartenant à des nations différentes et résidant sur le territoire ottoman. Ces commissions, dont l'institution remonte à l'année 1820, ont pris pour base de leur procédure la maxime de l'ancien droit romain : *actor sequitur forum rei.*

La légation du pays auquel appartient le défendeur a seule le droit de réunir la commission, qui se compose de trois juges commissaires, dont deux sont choisis par la légation du défendeur et le troisième par la légation du demandeur.

Les juges commissaires prononcent en premier ressort en matière civile et commerciale, et rendent leur sentence à la pluralité des voix.

Cette sentence est ensuite homologuée par le tribunal de la légation du défendeur, et c'est ce tribunal qui est chargé d'en surveiller l'exécution.

En cas d'appel de la part du demandeur ou du défendeur, cet appel est porté devant le tribunal compétent pour connaître en dernier ressort des sentences rendues par les juges consulaires de l'appelant.

Pour l'administration des successions et des naufrages ou des sauvetages, ainsi que pour tout ce qui tient au notariat et aux dépôts, les consuls du Levant ont absolument les mêmes attributions que leurs collègues des pays de chrétienté, le tout dans la forme et la mesure déterminées par les réglements spéciaux sous l'empire desquels ils se trouvent placés. Seulement, par une conséquence forcée du caractère de juges dont ils sont revêtus dans toutes les contrées musulmanes, ils ont en outre pleine et entière compétence pour exécuter les commissions rogatoires et pour connaître des faillites toutes les fois que l'établissement principal du failli est situé dans leur circonscription.

En ce qui concerne leurs nationaux, ces mêmes consuls sont investis d'un droit de police et de juridiction beaucoup plus étendu, puisqu'ils ont le pouvoir de leur infliger la peine de l'emprisonnement et même de les expulser du pays en cas d'inconduite ou de vagabondage.

Immunités des consuls dans le Levant.

§ 503. La situation exceptionnelle que les traités ou les usages ont créée aux consuls du Levant et de l'extrême Orient ne concerne pas seulement leurs pouvoirs administratifs et judiciaires ; elle embrasse encore un ensemble d'immunités personnelles analogue à celui dont le principe de l'exterritorialité couvre ailleurs, c'est-à-dire en pays de chrétienté, les agents diplomatiques. Ainsi leur personne est aussi inviolable que leur domicile ; ils ont pour les protéger des hommes armés (cawas ou janissaires) ; ils sont absolument à l'abri de l'action de la justice territoriale, et exempts de toute espèce de taxe, d'impôt ou de contribution. Les mêmes immunités sont acquises à tous les agents, à tous les serviteurs placés sous leur dépendance immédiate *.

* Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 2, § 11; Martens, *Précis*, § 148; Martens, *Guide*,

§ 504. Les drogmans ou interprètes des ambassades et des consulats dans le Levant forment un corps spécial d'employés diplomatiques et consulaires, choisis par leur gouvernement parmi les personnes familiarisées avec les langues orientales. Leur situation essentiellement subordonnée et le caractère tout spécial de leurs fonctions les obligent à rendre exactement compte à leurs supérieurs hiérarchiques de toutes les affaires qu'ils ont traitées, ainsi que des propositions et des réponses qui leur ont été faites, à rapporter fidèlement les paroles qu'ils ont prononcées ou entendues, à mettre la plus grande exactitude dans les traductions qu'ils font. Il leur est interdit de faire aucun commerce, de visiter les autorités du pays sans la permission de leurs chefs, de prêter leur ministère dans les affaires des particuliers avant d'en avoir été requis et sans y avoir été spécialement autorisés *.

Des secrétaires interprètes ou drogmans.

§ 505. Les consuls étrangers établis en Chine ont reçu, par traité, pour l'exercice de la juridiction des pouvoirs généraux analogues à ceux que possèdent leurs collègues en Turquie, en Barbarie et dans les autres contrées mahométanes.

Les consuls en Chine.

Par suite tous les étrangers fixés ou de passage dans le Céleste Empire jouissent d'une sorte d'exterritorialité qui les soustrait à la juridiction civile et criminelle des magistrats locaux **.

§ 506. Voici les règles qu'a sanctionnées à cet égard l'article 13 du traité de commerce conclu en 1843 (1) entre l'Angleterre et la Chine :

Traité entre l'Angleterre et la Chine. 1843.

« Lorsqu'un citoyen anglais aura quelque sujet de plainte contre un sujet chinois, il devra d'abord se présenter et exposer sa plainte

§ 75; Garden, *Traité*, t. I, pp 324, 327 et seq.; Heffter, §§ 245, 247, 248; Phillimore, *Com.*, vol. II, pte. 7, ch. 5; Twiss, *Peace*, § 206; Kent, *Com.*, vol. I, § 45; Cussy, *Réglements*, pte. 1, sect. 2, § 9; De Clercq et de Vallat, *Guide*, liv. 8, ch. 2; Moreuil, *Manuel*, pte. 1, tit. 2; Mensch, *Manuel*, pp. 3-5; Fynn, *British consuls*, pp. 174-178; Halleck, ch. 10, § 21; Bello, pte. 1, cap. 7, § 4; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 3; Klüber, *Droit*, § 174; Cushing, *Opinions*, vol. VII, pp. 346-348; Horne, sect. 1, § 13; Wildman, vol. I, p. 130; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, p. 391; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, note 74; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, p. 625; Albertini, p. 211.

* De Clercq et de Vallat, *Guide*, t. I, pp. 152 et seq.; Moreuil, *Manuel*, pp. 59 et seq.; Magnone, *Manuel*, t. II, § 529; Martens, *Guide*, § 76; Garden, *Traité*, t. I, pp. 351, 352; Dalloz, *Répertoire*, v. *Consuls*, § 2, n° 21.

** De Clercq et de Vallat, *Guide*, liv. 8, ch. 3; Moreuil, *Manuel*, p. 239; app., tit. 1; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 277; Halleck, ch. 10, § 22; Gardner, *Inst.*, p. 503; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, note 74; Albertini, p. 211.

(1) Herstlet, vol. VI, p. 262; *Chinese treaties*, 1844, pp. 99 et seq.; Martens-Murhard, t. V, pp. 418, 593; *Archives dipl.*, 1861, t. I, p. 289.

au consul, lequel s'informera de l'affaire et fera son possible pour l'arranger à l'amiable. Il en sera de même dans le cas contraire. Si quelque négociant anglais désire s'adresser aux autorités chinoises, il devra envoyer sa pétition par la voie du consul, qui examinera si le langage en est convenable; et s'il ne l'est pas, le consul essaiera de le faire modifier, ou refusera de donner suite à la démarche. En cas d'impossibilité d'arrangement amiable, le consul réclamera l'assistance d'un fonctionnaire chinois, pour qu'ils puissent tous deux ensemble examiner l'affaire et la juger selon l'équité.

« Pour ce qui est du châtiment des criminels anglais, le gouvernement britannique décrétera les lois nécessaires à cet effet, en autorisant le consul à les mettre en pratique ; et quant aux criminels chinois, ils devront être jugés et punis par leurs propres lois, conformément au mode prévu dans la correspondance qui a eu lieu à Nankin après la conclusion de la paix. »

Acte du Parlement. 1843.

§ 507. Pour assurer l'exécution de cet article et régler légalement les pouvoirs judiciaires des consuls et des agents britanniques tant en Orient qu'en Chine, le Parlement anglais a voté en 1843 (Victoria, 6 et 7, chap. XCIV) une loi (*statute at large*) libellée en ces termes :

« Sa Majesté exerce et exercera, jouit et jouira légalement de tout pouvoir et juridiction présents et futurs dans tout pays en dehors de ses domaines, de la même manière et avec une étendue égale à celle d'un pouvoir ou d'une juridiction semblables qu'elle aurait acquis par la succession ou la conquête du territoire. Tout acte qui pourra être fait, à quelque époque que ce soit, en vertu de ce pouvoir ou de cette juridiction sera tenu et jugé devant tous les tribunaux ecclésiastiques et civils, dans quelque partie que ce soit des domaines de Sa Majesté, dans tous les cas et dans tous les sens, comme aussi valable et aussi efficace que s'il avait été fait d'accord avec la loi locale actuellement en vigueur dans tel pays ou dans tel lieu. »

Ordonnances et institutions britanniques.

§ 508. La base légale de la juridiction consulaire ainsi posée, il restait à préciser les détails d'application et à en déduire les conséquences pratiques. Le gouvernement anglais y a pourvu par une série d'ordres en conseil et par un mémorandum du Foreign office, qui résume avec une grande clarté les vrais principes sur la matière. Ce document dit entre autres choses que le droit conféré aux consuls en Orient, constituant une dérogation au système con-

sacré parmi les nations chrétiennes et dérivant uniquement de concessions faites par la *souveraineté territoriale,* doit se limiter strictement aux termes dans lesquels cette dérogation a été consentie; que l'étendue des droits juridictionnels conférés aux consuls anglais sur leurs nationaux dépend de la volonté du gouvernement britannique, qui, d'après les pouvoirs généraux dont l'acte du Parlement l'a investi, reste maître de développer ou de restreindre selon les circonstances l'autorité déléguée à ses représentants dans les régions de l'extrême Orient*.

§ 509. Par le traité d'amitié et de commerce qu'elle a conclu avec la Chine le 24 octobre 1844 (1), la France a réglé sur les mêmes bases que l'Angleterre les immunités et les priviléges juridictionnels de ses consuls dans le Céleste Empire. Voici en effet la teneur littérale des clauses relatives à cet objet : Traité entre la France et la Chine. 1844.

« Art. XXV. Lorsqu'un citoyen français aura quelque sujet de plainte ou quelque réclamation à formuler contre un Chinois, il devra d'abord exposer ses griefs au consul, qui, après avoir examiné l'affaire, s'efforcera de l'arranger amiablement. De même, quand un Chinois aura à se plaindre d'un Français, le consul écoutera sa réclamation avec intérêt et cherchera à ménager un arrangement amiable. Mais si dans l'un ou l'autre cas la chose est impossible, le consul requerra l'assistance d'un fonctionnaire chinois compétent, et tous deux, après avoir examiné conjointement l'affaire, statueront suivant l'équité.

« Art. XXVI. Si dorénavant des citoyens français dans un des cinq ports éprouvent quelque dommage ou s'ils sont l'objet de quelque insulte ou vexation de la part de sujets chinois, ceux-ci seront poursuivis par l'autorité locale, qui prendra les mesures nécessaires pour la défense et la protection des Français. A bien plus forte raison, si des malfaiteurs ou quelque partie égarée de la population tentaient de piller, de détruire ou d'incendier les maisons, les magasins des Français ou tout autre établissement formé par eux, la même autorité, soit à la réquisition du consul, soit de son propre mouvement, enverrait en toute hâte la force armée pour dissiper l'émeute, s'emparer des coupables et les livrer à

* Phillimore, *Com.*, vol. II, §§ 275-377; Halleck, ch. 10, §§ 24-26; Fynn, *British consuls*, pp. 20, 174-178; *Annual register*, vol. LXXXV, pp. 370, 371; Martens, *Nouv. recueil*, t. XXX, pte. 2, p. 484.

(1) De Clercq, t. V, p. 230; Martens-Murhard, t. VII, p. 431; *Archives dipl.*, 1861, t. I, p. 307; *Bulletin des lois*, 1845, n° 1256.

toute la sévérité des lois, le tout sans préjudice des poursuites à exercer par qui de droit pour indemnisation des pertes éprouvées.

« Art. XXVII. Si malheureusement il s'élevait quelque rixe ou quelque querelle entre des Français et des Chinois, comme aussi dans le cas où durant le cours d'une semblable querelle un ou plusieurs individus seraient tués ou blessés soit par des coups de feu, soit autrement, les Chinois seront arrêtés par l'autorité chinoise, qui se chargera de les faire examiner et punir, s'il y a lieu, conformément aux lois du pays. Quant aux Français, ils seront arrêtés à la diligence du consul, qui prendra toutes les mesures nécessaires pour que les prévenus soient livrés à l'action régulière des lois françaises, dans la forme et suivant les dispositions qui seront ultérieurement déterminées par le gouvernement français. Il en sera de même en toute circonstance analogue et non prévue dans la présente convention, le principe étant que pour la répression des crimes et des délits commis par eux dans les cinq ports les Français seront constamment régis par la loi française.

« Art. XXVIII. Les Français qui se trouveront dans les cinq ports dépendront également pour toutes les difficultés ou les contestations qui pourraient s'élever entre eux de la juridiction française. En cas de différends survenus entre Français et étrangers, il est bien stipulé que l'autorité chinoise n'aura à s'en mêler d'aucune manière. Elle n'aura pareillement à exercer aucune action sur les navires marchands français ; ceux-ci ne relèveront que de l'autorité française et du capitaine. »

Lois et réglements français.

§ 510. Ce n'est que sept ans après la conclusion de ce traité qu'une loi spéciale promulguée le 8 juillet 1852 a réglementé l'exercice de la juridiction des consuls français en Chine. Cette loi, pour la partie criminelle, repose en général sur les mêmes bases que celle qui fut rendue le 28 mai 1836 concernant les consulats du Levant et de la Barbarie; pour la juridiction civile, elle reproduit les principes qu'a consacrés le célèbre édit du mois de juin 1778. Suivant une disposition fort sage, évidemment inspirée par l'intérêt même des justiciables français, la loi de 1852 a réservé l'appel des sentences consulaires rendues en Chine et le jugement des crimes commis dans le même pays non plus à la cour d'Aix en Provence, mais bien à la cour coloniale de Pondichéry, dont les attributions en cette matière

ont depuis lors été transférées à la cour d'appel de Saïgon (Cochinchine)*.

§ 511. Les États-Unis ont réglé sur la même base que l'Angleterre et la France la juridiction de leurs consuls en Chine. Le traité qu'ils ont conclu avec ce pays le 3 juillet 1844 (1), par l'entremise de M. Cushing, porte ce qui suit : Traité entre les États-Unis et la Chine. 1844.

« Art. XXI. Les sujets chinois qui commettront des actes criminels envers les citoyens des États-Unis seront punis seulement par le consul des États-Unis autorisé à cet effet par les lois de son pays, et, afin de prévenir toute controverse et inimitié, il sera fait bonne et équitable justice envers l'une et l'autre des parties.

« Art. XXIV. Si des citoyens des États-Unis veulent adresser quelque communication aux autorités chinoises locales, ils devront d'abord les soumettre à leur consul, qui jugera de la convenance des termes employés dans cette communication, et qui décidera s'il doit lui donner cours ou non. Pareillement, si des sujets chinois veulent adresser des communications au consul des États-Unis, ils les soumettront aux autorités locales de leur gouvernement, qui agira de même à leur égard. S'il surgit entre des citoyens des États-Unis et des sujets chinois des différends qui ne pourront se régler amiablement, ces différends seront soumis à l'arbitrage des fonctionnaires des deux nations, qui agiront ensemble et jugeront suivant l'équité.

« Art. XXV. Toutes les questions relatives au droit de propriété ou de personnes qui surviendraient entre citoyens des États-Unis en Chine seront soumises à la juridiction et jugées par les autorités de leur propre gouvernement. Et tous les différends qui surviendraient en Chine entre des citoyens des États-Unis et des sujets de tout autre État seront réglés par les traités existants entre les États-Unis et les gouvernements en question, sans l'entremise de la Chine à cet égard. »

Depuis les États-Unis ont conclu deux autres traités avec la Chine en 1858 et en 1859; l'un et l'autre n'ont rien changé aux stipulations de celui de 1844 relatives à la juridiction consulaire.

* De Clercq et de Vallat, *Guide*, liv. 8, ch. 3; Moreuil, *Manuel*, pp. 239-244, 379 et seq.; Halleck, ch. 10, §§ 27, 28; *Ordonnance d'août 1681*, liv. 1, tit. 9, arts. 13, 15; Dalloz, *Répertoire*, v. *Consuls;* De Clercq, *Recueil*, t. V, p. 230; Martens-Murhard, *Recueil*, t. VII, p. 431; *Archives dipl.*, 1861, t. I, p. 307.

(1) Martens-Murhard, t. VII, p. 131; *Archives dipl.*, 1861, t. I, p. 296; *State papers*, v. XXXII, p 791; *Chinese treaties*, 1844, pp. 45, 48.

Observations au sujet de ce traité.

§ 512. Les dispositions de ce traité, dont d'autres nations européennes, notamment la Russie, l'Allemagne et l'Italie, se sont depuis approprié l'esprit, consacrent, comme on le voit, les mêmes principes que les clauses correspondantes des traités conclus avec le Céleste Empire par l'Angleterre et la France. Ainsi, en matière criminelle les citoyens américains jouissent d'une exterritorialité absolue, illimitée, et échappent à toute action répressive de la part des autorités et des lois chinoises. Pour les affaires civiles et commerciales la juridiction varie suivant la nationalité des parties en cause. S'agit-il de débats entre citoyens des États-Unis, elle revient exclusivement au consul américain; le demandeur ou le défendeur est-il Chinois, le différend se vide par voie d'arbitrage et de concert entre l'agent des États-Unis et un délégué des autorités chinoises. Enfin, lorsque le démêlé est suscité entre un Américain et un chrétien d'une autre nationalité, il est régi par les lois internationales existantes.

Quant aux formes de procédure à suivre par les tribunaux consulaires américains en Chine, elles ont été réglées par un acte spécial du congrès daté du 11 août 1848, et par un arrêté interprétatif en date du 2 octobre 1854, qui au point de vue de l'exercice de leur juridiction ont placé les consuls des États-Unis dans l'extrême Orient sur la même ligne que leurs collègues des autres nations chrétiennes*.

Juridiction consulaire en Perse, dans l'imanat de Mascate et au Japon.

§ 513. Les excellents résultats qu'a donnés l'organisation des tribunaux consulaires en Turquie, en Barbarie et en Chine ont conduit la plupart des puissances européennes à faire accorder les mêmes priviléges juridictionnels à leurs représentants en Perse, dans l'imanat de Mascate et au Japon. Les traités spéciaux qu'elles ont conclus dans ce but avec ces trois États sont calqués sur les conventions passées avec la Turquie et avec la Chine; ils posent le droit conféré aux consuls en termes généraux, et des lois intérieures ou des réglements particuliers pour chaque pays ont ensuite fixé les mesures de détail et d'application pratique, c'est-à-dire tout ce qui touche à la procédure**.

* Lawrence, *Elem.* by Wheeton, note 74; Halleck, ch. 10, §§ 29-30; Cushing. *Opinions*, vol. II, pp. 498, 501; Martens-Murhard, *Recueil*, t. VII, p. 134; *State papers*, vol. XXXII, p. 791; *U. S. statutes at large*, vol. VIII, pp. 592 et seq.; *Archives diplomatiques*, 1861, t. I, p. 296; *Chinese treaties*, 1844, pp. 45, 48.

** De Clercq et de Vallat, *Guide*, t. II, pp. 429 et seq.; Moreuil, p. 386; Dalloz, *Répertoire*, v. *Consuls*, § 3, n° 59.

§ 514. Autrefois le Japon ne faisait du commerce qu'avec la Chine et la Hollande; mais en 1854 il conclut un traité de commerce avec l'Angleterre. Consuls étrangers au Japon.

Dans le cours de la même année un traité intervint entre le Japon et les États-Unis, par lequel il était stipulé que les États-Unis nommeraient des consuls ou des agents avec résidence à Simoda dix-huit mois après la date de la signature du traité, si l'un ou l'autre des deux gouvernements le jugeait nécessaire.

Par un autre traité conclu en 1857 entre les deux pays, il fut convenu que les Américains qui commettraient des crimes au Japon seraient jugés par le consul général ou le consul américain, et punis conformément aux lois américaines; les Japonais qui commettraient des crimes contre des Américains seraient jugés par les autorités japonaises et punis selon les lois japonaises. En 1858 un troisième traité confirma les précédents, en y ajoutant la stipulation que les Japonais auraient la faculté de s'adresser aux tribunaux consulaires pour demander le paiement de dettes contractées envers eux par des citoyens américains, de même que ceux-ci auraient accès aux tribunaux japonais pour faire valoir leurs réclamations contre des Japonais.

La même année le traité d'Yeddo ouvrit le Japon au commerce anglais, et en 1868 le droit de faire du commerce dans les ports d'Yeddo, d'Osaka et d'Hiogo fut étendu à toutes les nations européennes.

Dans l'intervalle des traités particuliers étaient intervenus avec la Grande-Bretagne, puis avec la France, lesquels avaient été ratifiés en 1865.

Le 9 mars de cette année-là un ordre de la reine d'Angleterre établit au Japon des tribunaux provinciaux sous la direction des consuls généraux, des consuls ou des vice-consuls, suivant les localités, pour juger les litiges des sujets anglais entre eux ou avec les étrangers, y compris les Japonais; il pouvait être appelé de ces jugements à une cour suprême de justice créée à Shanghaï, en Chine.

Les États-Unis ont en 1856 conclu avec la Perse un traité aux termes duquel tous les procès surgissant entre Persans et Américains doivent être jugés par un tribunal persan en présence d'un employé du consul ou de l'agent des États-Unis; les procès entre Américains doivent être jugés par leur consul ou leur agent, en se conformant aux lois des États-Unis; les procès entre les

Américains et les étrangers doivent se régler par l'intermédiaire de leurs consuls ou leurs agents respectifs.

Aux États-Unis les sujets persans, dans toutes les contestations entre eux ou avec des Américains ou des étrangers, doivent être jugés selon les réglements adoptés dans le pays à l'égard des sujets de la nation la plus favorisée.

Un traité conclu le 4 mars 1857 entre la Grande-Bretagne et la Perse fait certaines réserves en faveur des sujets anglais, auxquels sont d'ailleurs accordés les priviléges de la nation la plus favorisée.

En cas de troubles locaux ou de guerre civile.

§ 515. Lorsqu'une insurrection ou la guerre civile éclate dans le pays où ils résident, les consuls sont souvent dans la nécessité de faire, et dans la plupart des cas de concert avec leurs collègues, certaines démonstrations politiques, comme par exemple d'arborer le pavillon de leur nation afin d'indiquer leur demeure et d'en écarter la violence et l'outrage, ou de transmettre aux autorités supérieures de leur résidence les protestations de leurs nationaux contre les pertes ou les dommages que leur fait éprouver la prolongation des troubles, etc.

Mais l'intervention consulaire doit se borner à ces mesures préventives; elle ne saurait aller jusqu'à une intimation, à une menace adressée aux autorités locales de les rendre responsables des suites que pourraient avoir les événements. En agissant ainsi les consuls empièteraient sur les attributions de l'agent diplomatique sous les ordres duquel ils sont placés; en tout cas une telle intervention constituerait une véritable ingérence dans les affaires intérieures du pays, et partant une atteinte au principe de l'indépendance des nations. Le consul qui hors le cas de force majeure, comme par exemple lorsque son gouvernement n'entretient pas de légation permanente dans le pays, se rendrait coupable d'un semblable écart encourrait la responsabilité de sa conduite et s'exposerait à se voir dépouiller de son *exequatur*.

Révocation de l'*exequatur* du consul anglais à Richmond. 1863.

§ 516. La dernière guerre civile qui a si cruellement éprouvé les États-Unis d'Amérique offre sous ce rapport un incident assez caractéristique. Au mois de juin 1863 M. Georges Moore, consul anglais à Richmond (Virginie), intervint en faveur de deux individus qui refusaient de se soumettre à la loi du recrutement sous prétexte qu'ils étaient sujets anglais, tandis que de fait et depuis plusieurs années ils étaient devenus citoyens des États-Unis et exerçaient les droits inhérents à leur naturalisation. Le pré-

sident de la Confédération du Sud, jugeant que par cette ingérence M. Moore avait outrepassé ses pouvoirs consulaires, lui retira son *exequatur*. Cette conduite serait assez difficile à expliquer, si elle ne s'était produite au milieu de circonstances toutes particulières, qu'il est bon de rappeler. Le gouvernement confédéré du Sud ne fut jamais, on le sait, reconnu par aucune puissance européenne comme gouvernement indépendant, mais simplement comme une partie ou groupe rebelle des États-Unis de l'Amérique du Nord; aussi n'eut-il jamais lui-même d'agent diplomatique officiellement accrédité au dehors, et aucun État souverain n'en accrédita-t-il auprès de lui à Richmond.

Lorsque les États du Sud s'insurgèrent contre le Nord et formèrent une confédération séparée, leur gouvernement avait tout d'abord jugé utile de laisser les consuls étrangers continuer l'exercice de leurs fonctions sous l'empire de l'*exequatur* qu'ils avaient précédemment obtenu du cabinet de Washington. Mais cette tolérance finit par les gêner, et l'on peut admettre que, pour exercer une sorte de pression morale sur les cabinets de Paris et de Londres, qui n'avaient encore consenti à leur reconnaître que le caractère de belligérants, le président Davis saisit avec empressement l'occasion de s'attaquer au consul anglais; seulement, ne voulant pas paraître faire une exception blessante pour un pays qui lui fournissait ses principaux moyens de défense, il décida par mesure générale qu'il n'entretiendrait aucune communication directe avec les consuls auxquels il n'aurait pas lui-même accordé l'*exequatur*. Du reste le gouvernement anglais, par ménagement pour le cabinet de Washington, se garda bien de faire discuter la question de droit soulevée à Richmond, et, passant condamnation sur le fait, il suivit l'exemple des autres États européens, qui pendant toute la durée de la guerre de sécession laissèrent leurs consuls résider dans les ports du Sud, en leur défendant toute démarche, toute réclamation officielle auprès des autorités insurgées *.

Situation des consuls en cas de changement de gouvernement par la conquête, ou en cas de guerre civile.

§ 517. En cas de changement du gouvernement d'un pays, en cas même de sa conquête, les consuls en place continuent d'exercer leurs fonctions sans avoir besoin d'une nouvelle nomination ni d'un nouvel *exequatur*.

Nous lisons dans les *Mémoires* de M. Guizot (t. VI, p. 270) :

* De Clercq et de Vallat, *Guide*, t. I, pp. 157, 158; *Mémorial dipl.*, 1863, pp. 134, 135, 409, 410.

« Avant notre conquête l'Angleterre avait un consul à Alger et des agents consulaires sur plusieurs points de la régence, et après notre conquête le consul général d'Angleterre à Alger avait sans autorisation nouvelle continué ses fonctions. Mais dès 1836 le duc de Broglie et, après lui, M. Thiers, décidèrent que tout nouvel agent consulaire en Algérie devait demander et obtenir notre *exequatur*. Non seulement je maintins ce principe dans les débats des Chambres; mais je le mis strictement en pratique pour les agents consulaires anglais comme pour ceux de toute autre nation. En juillet 1844, sur trente-neuf consuls ou agents consulaires de toute nation et de tout grade en Algérie douze avaient reçu du roi leur *exequatur;* quatorze, d'un rang inférieur, tenaient le leur du ministre des affaires étrangères, et huit du gouverneur de l'Algérie ; cinq seulement exerçaient encore en vertu de titres antérieurs à 1830. »

Jusqu'en 1863 un grand nombre des consuls pontificaux résidant dans les provinces italiennes annexées au royaume de Sardaigne et tenant leur *exequatur* des gouvernements qui avaient précédé celui du roi Victor-Emmanuel avaient pu continuer librement d'exercer leurs fonctions, lorsqu'un décret du 20 septembre révoqua les *exequatur;* mais cette mesure n'était qu'une représaille du renvoi de Rome du consul général d'Italie par le cardinal Antonelli.

Pendant la dernière guerre civile des États-Unis les consuls étrangers qui avaient reçu un *exequatur* du gouvernement de Washington continuèrent leurs fonctions dans les États confédérés; mais en 1863 le gouvernement de ces États signifia à tous les consuls et à tous les agents consulaires anglais résidant dans ses limites, qu'il ne pouvait plus leur permettre d'y demeurer. Il faut dire que cette décision était motivée par l'opposition des consuls, sur l'ordre de leur gouvernement, à l'enrôlement des sujets anglais.

En cas de guerre entre le pays du consul et celui de sa résidence.

§ 518. Si la guerre ou des complications politiques surviennent entre le pays auquel appartient le consul et celui où il réside, ou si une cause quelconque vient à rompre les relations officielles entre les deux pays, comme cette rupture n'entraîne pas nécessairement celle des rapports commerciaux, les consuls qui sont chargés plus spécialement de protéger ces rapports demeurent à leur poste et continuent d'exercer leurs fonctions même après le départ du personnel de la légation de leur pays, à moins d'une

décision contraire des autorités locales ou d'ordres exprès reçus de leur propre gouvernement. Lorsque dans ces circonstances ils se trouvent dans l'impossibilité d'accomplir les devoirs de leur charge, ils doivent faire appel pour eux et leurs nationaux à la protection d'un de leurs collègues étrangers, ou même se retirer après avoir assuré autant que possible le départ de ceux de leurs compatriotes qui ne pourraient prolonger leur séjour dans le pays.

Il est d'usage qu'en se retirant le consul confie à celui d'une nation amie le soin des intérêts qu'il avait mission de surveiller et de protéger.

En cas d'absence.

§ 519. Il en est de même quand un consul s'absente en vertu d'un congé réglementaire ou de force majeure ; à défaut de vice-consul ou de chancelier attaché à son arrondissement, il peut confier la gestion intérimaire de son poste à un consul étranger. Ce dernier est du reste tenu, pour accepter ou conserver un mandat officieux de ce genre, de solliciter l'autorisation de son propre gouvernement, qui lui trace alors les limites dans lesquelles il doit en renfermer l'exercice *.

Suspension et fin des fonctions consulaires.

§ 520. Les fonctions consulaires sont suspendues par l'absence ou l'empêchement du consul en cas de congé ou de maladie ; elles cessent par décès, changement de résidence, destitution, mise à la retraite ou retrait de l'*exequatur*.

Le consul ne peut dans aucun cas et sous aucun prétexte s'absenter de son poste ou suspendre l'exercice de ses fonctions avant d'en avoir obtenu la permission de son gouvernement : l'ordre de l'autorité dont il relève ou le retrait de son *exequatur* par le gouvernement territorial peuvent seuls mettre légalement fin à son mandat.

En cas d'absence du titulaire le consulat est géré à titre intérimaire par le vice-consul, et à défaut de celui-ci soit par le chancelier, soit par l'agent spécialement désigné à cet effet.

Le consul qui quitte définitivement son poste, n'ayant pas été, à proprement parler, *accrédité* auprès du souverain, n'a aucune lettre de rappel à lui remettre ; le gouvernement territorial est prévenu de son changement par l'agent diplomatique du pays auquel il appartient et au moment où il réclame l'*exequatur* de son successeur. Toutefois il est d'usage que le consul donne lui-même avis de son départ aux autorités supérieures de sa résidence.

* De Clercq et de Vallat, *Guide*, t. I, pp. 159, 160.

Avant de partir le consul dresse, en s'en faisant donner décharge, un inventaire des archives et du mobilier dont il fait la remise à la personne chargée de le remplacer à titre provisoire ou définitif.

En cas de mort du consul les officiers du consulat procèdent à l'apposition des scellés, ainsi qu'à l'inventaire de la succession, et le gérant intérimaire prévient à la fois les autorités supérieures de sa résidence, la légation de son pays accréditée auprès du gouvernement territorial et le ministre dont il relève*.

* De Clercq et de Vallat, *Guide*, t. I, pp. 40 et seq.; Magnone, §§ 22 et seq.; Martens, *Guide*, § 78; Garden, *Traité*, t. I, pp. 330 et seq.; Dalloz, *Répertoire*, v. *Consuls*, § 3, n° 45.

LIVRE VIII

PRIVILÉGE D'EXTERRITORIALITÉ

§ 522. Par une espèce de fiction légale, commandée en quelque sorte par la situation élevée qu'elles occupent, les personnes qui représentent un État au dehors sont généralement regardées comme n'ayant pas quitté le territoire de leur nation et comme devant à ce titre échapper à la juridiction du pays où elles se trouvent pour rester exclusivement soumises aux lois de leur propre pays. Cette immunité, reconnue par le droit international, avec toutes les conséquences juridiques et les prérogatives qui en découlent, constitue ce qu'on appelle l'*exterritorialité*. **Définition.**

§ 523. Le privilége désigné sous ce nom a pour effet direct l'inviolabilité personnelle, c'est-à-dire l'exemption de ceux à qui il appartient de toute espèce de juridiction territoriale, de toute action judiciaire ou de police impliquant contrainte ou mesure d'exécution. Cette immunité n'est cependant pas absolue; elle cesse naturellement d'exister et les lois du pays de la résidence reprennent leur empire pour tous les actes que la personne privilégiée accomplit comme simple particulier et non plus en vertu de son caractère représentatif. Dans ce dernier cas il y a toujours lieu à certains égards exceptionnels, à une certaine déférence personnelle; mais l'agent étranger ne peut décliner l'action des lois locales dès qu'il veut acquérir ou exercer dans le pays où il réside des droits qui n'appartiennent qu'aux nationaux, tels, par exemple, que celui de faire le commerce, d'exercer une industrie, de posséder des immeubles, etc. **Effets.**

§ 524. Les personnes qui jouissent du privilége de l'exterritorialité sont les souverains, quand ils voyagent ou séjournent temporaire- **Personnes privilégiées.**

ment sur le territoire d'une autre puissance (1); les ambassadeurs, les ministres plénipotentiaires, en un mot les agents revêtus d'un caractère diplomatique, c'est-à-dire qui sont censés représenter un souverain ou une nation ; dans une mesure plus restreinte, les consuls, les vice-consuls, les agents consulaires ; enfin les chefs de forces militaires ou navales, lorsqu'ils sont admis sur un territoire étranger.

L'immunité acquise à la personne privilégiée s'étend à sa suite, ainsi qu'aux effets et aux biens meubles qui lui appartiennent.

Les prérogatives résultant de l'exterritorialité varient d'ailleurs selon le rang des personnes qui y ont droit, ainsi que nous allons l'établir plus en détail en étudiant séparément ce qui concerne chacune d'elles *.

SECTION I. — DES SOUVERAINS ET DES GOUVERNEMENTS, DE LEURS OBLIGATIONS ET DE LEURS DROITS.

Caractère de la souveraineté.

§ 525. Le souverain ou chef du pouvoir exécutif est la personne à laquelle une nation confie ou délègue l'autorité suprême pour commander sur la société civile, ordonner et diriger ce que chaque membre particulier doit faire pour contribuer au but commun de cette société. En d'autres termes, le souverain réunit en sa personne le pouvoir collectif de l'État dont il est le gouverneur à la fois *de fait et de droit (jure et facto)*.

La souveraineté peut être conférée soit à une seule personne,

(1) D'après les usages admis, les membres des familles souveraines ne jouissent pas de l'exterritorialité en pays étranger ; toutefois ils y sont reçus avec les égards dus à leur rang. Mais les princes co-régnants et les régents souverains jouissent, sauf le titre, des mêmes droits que les souverains. Les héritiers présomptifs d'un trône sont aussi l'objet d'attentions particulières ; quelquefois même ils sont honorés des priviléges d'exterritorialité.

* Heffter, § 42; Fœlix, t. I, pp. 414 et seq.; Bynkershoek, *De jud. competent*, cap. 2, §§ 5 et seq.; Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 18, § 4; Vattel, *Le droit*, liv. 4, chs. 7 et 9; Puffendorf, *De jure*, lib. 8, cap. 4, nº 21 ; Wicquefort, *L'ambassadeur*, liv. 1, sect. 27, 29; Montesquieu, *L'esprit*, liv. 26, ch. 21 ; Martens, *Précis*, §§ 92, 215; Phillimore, *Com.*, vol. I, §§ 108 et seq.; Twiss, *Peace*, § 158; Klüber, *Droit*, § 49; Garden, *Traité*, t. II, pp. 141 et seq.; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 106 et seq.; Pradier-Fodéré, *Principes gén.*, pp. 540-541.

monarque, président, etc., soit à plusieurs personnes, telles que les consuls de l'ancienne Rome ou de la première République Française, soit à une réunion de personnes exerçant la régence pendant la minorité du souverain.

Lorsque la souveraineté est déléguée à plusieurs personnes, celles-ci l'exercent ordinairement en commun.

Les fonctions du souverain ont un double caractère : interne ou civil, et externe ou international, selon que l'action s'en fait sentir au dedans ou en dehors du territoire national.

A l'extérieur le souverain représente donc la nation dans toutes les affaires que celle-ci peut avoir à traiter avec d'autres pays dans l'exercice de sa souveraineté et de son indépendance; à ce titre le souverain est soumis à certaines obligations, comme il possède certains droits internationaux*.

Prérogatives internationales.

§ 526. L'honneur et l'indépendance des nations sont affectés par la manière dont on traite leurs souverains. Aussi le souverain a-t-il droit aux prérogatives internationales inhérentes à son caractère public, soit qu'il réside dans ses États, soit qu'il se transporte à l'étranger.

Le souverain dans ses États.

§ 527. Dans l'intérieur de ses États il a droit : 1° d'être désigné par les autres nations sous son titre propre et habituel; 2° d'être traité invariablement dans toutes les communications qui lui sont adressées, à moins d'usages ou de stipulations conventionnelles expresses en sens contraire, sur un pied de parfaite égalité avec les souverains des autres nations.

Le souverain à l'étranger.

§ 528. Hors de son territoire le souverain jouit des droits de l'hospitalité dans le pays où il se rend; ainsi, au moment d'en franchir la frontière, il est l'objet d'une réception solennelle et d'un traitement conforme à son rang, à moins qu'il n'ait préféré y renoncer en adoptant l'*incognito;* mais même quand il voyage *incognito* le souverain jouit du droit d'exterritorialité, qui est lié au caractère même de la souveraineté.

Cérémonial.

§ 529. Nous croyons superflu de nous appesantir sur les actes qui règlent les rapports de courtoisie des souverains entre eux, tels que notifications d'avènement, de couronnement, de mariages, de naissances, de décès, échange de présents, de compliments, de félicitations ou de condoléance, réceptions, fêtes, entrevues, con-

* Phillimore, *Com.*, vol. II, §§ 101-102; Heffter, §§ 48, 50; Vattel, *Le droit*, liv. 4, ch. 7, § 108; Puffendorf, *De jure*, lib. 8, caps. 4-21; Bynkershoek, *De foro*, cap. 3, 4; Garden, *Traité*, t. I, pp. 109-110; Funck Brentano et Sorel, *Précis*, p. 49.

gés, etc.; ce sont en effet de simples affaires d'étiquette et de pur cérémonial, dont le fond et la forme varient selon les personnes, les lieux, les pays, parfois même suivant les saisons de l'année. On sent, dit Martens, que tout dépend ici des circonstances, et qu'il n'est pas question de droit parfait*.

Juridiction du souverain sur sa suite.

§ 530. Le privilége d'exterritorialité couvre bien le souverain étranger pendant son séjour sur un territoire autre que le sien contre toute action des lois territoriales; mais il ne s'étend nulle part jusqu'à l'exercice d'une juridiction quelconque, civile ou criminelle, sur les personnes de sa suite et sur ceux de ses sujets qu'il rencontre dans le pays où il réside momentanément. A ce propos Heffter fait observer avec raison « qu'un souverain étranger ne saurait exercer dans le pays où il séjourne passagèrement plus de droits sur ses propres sujets qu'il n'en possède chez lui » ; aussi les autorités du pays seraient-elles fondées à protester contre l'exercice d'une juridiction qui leur déplaît, et à exiger qu'il y fût sursis instantanément**.

Exemption de la juridiction criminelle.

§ 531. En principe le souverain qui voyage ou séjourne hors de son territoire est exempt de la juridiction criminelle du pays où il se trouve. Cependant il peut se présenter des cas où cette règle devient inapplicable.

Ainsi, lorsqu'il y a rupture des relations d'amitié et de bonne intelligence entre deux pays, il n'est pas défendu à l'un des souverains de s'opposer à l'arrivée ou au séjour de l'autre sur son territoire. On peut également supposer qu'un prince abuse de l'hospitalité qu'il a reçue pour fomenter des troubles, nouer des intrigues ou satisfaire son ambition; il est évident que dans de pareilles conditions, comme lorsqu'il s'agit d'atteintes portées à la tranquillité ou à la prospérité du pays, le droit des gens autorise pleinement le gouvernement territorial à faire sentir l'empire de ses lois au souverain étranger qui aurait le premier méconnu le devoir de sa haute position et les obligations internationales. En poussant les choses à l'extrême et les suppositions jusqu'à un recours éventuel à la violence de la part du pays dont le chef aurait

* Phillimore, *Com.*, vol. II, § 103; Fœlix, § 209; Martens, *Précis*, §§ 164 et seq.; Heffter, § 54; Klüber, *Droit*, § 48; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 11-13; Funck Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens*, ch. 4.

** Martens, *Précis*, § 172; Heffter, § 54; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 104; Bynkershoek, *De foro*, cap. 3; Leibnitz, *De la suprématie*, cap. 6, p. 27; Klüber, *Droit*, § 50.

par une conduite injustifiable provoqué des complications, on peut dire qu'aucun principe de jurisprudence internationale ne serait enfreint, si la contrée offensée revendiquait à main armée le respect de ses droits.

Nous devons toutefois admettre, avec l'immense majorité des publicistes, que les faits auxquels nous venons de faire allusion constituent des anomalies tellement rares et dont l'histoire offre si peu d'exemples, qu'il est pour ainsi dire impossible de les soumettre à des règles fixes et que l'on peut dès lors s'en tenir au principe absolu de l'exemption de toute juridiction répressive à l'égard des souverains qui franchissent les limites de leur territoire*.

Exemption de la juridiction civile.

§ 532. Un usage non moins général et invariable étend le bénéfice de l'exterritorialité aux souverains en matière civile, sauf dans les affaires et les contrats qui n'affectent en rien leur capacité publique ou politique et dans lesquels ils agissent personnellement à titre tout à fait privé.

Pratique des tribunaux étrangers sur les priviléges des souverains. — Affaire du roi de Hanovre.

§ 533. La pratique des tribunaux anglais, cours d'équité et de loi commune, fournit quelques exemples de ce respect des priviléges acquis aux souverains. Ainsi, en 1844 le duc de Brunswick intenta une action contre le roi de Hanovre, qu'il avait assigné sous les noms et les qualités d'Ernest Auguste duc de Cumberland et de Teviotdale dans la Grande-Bretagne et comte d'Armagh en Irlande. Le *master of the Rolls* soutint que le roi était exempt de la juridiction des cours d'Angleterre pour tous les actes faits par lui comme roi de Hanovre ou en sa qualité de prince souverain, mais qu'étant sujet de S. M. la reine Victoria, il pouvait être poursuivi par une cour du Royaume Uni pour toute affaire ou tout acte fait par lui ou dans lequel il avait pu être engagé *en tant que sujet de S. M.;* que relativement aux actes passés par lui hors de l'Angleterre ou pour lesquels il pourrait être douteux qu'ils dérivassent de son caractère de prince souverain ou de sujet de la reine, l'acte devait être supposé plutôt tenir à son caractère de prince souverain qu'à celui de sujet. La cour des Rolls établit donc en principe que dans un procès intenté à un prince placé dans la situation exceptionnelle du roi de Hanovre le demandeur était avant tout tenu de prouver que l'objet du litige constituait

* Phillimore, *Com.*, vol. II, § 105; Martens, *Précis*, § 172; Bynkershoek, *De foro*, cap. 3; Heffter, § 102; Funck Brentano et Sorel, *Précis*, p. 49.

un de ces cas dans lesquels un prince souverain peut être poursuivi comme sujet britannique.

Affaire de la reine de Portugal.

§ 534. Dans un procès de date plus récente, intenté devant la cour du lord maire de Londres contre la reine de Portugal, « *comme souveraine régnante et chef suprême de la nation portugaise* », pour le recouvrement d'une créance qu'on prétendait être due par le gouvernement portugais et qui avait donné lieu à une saisie-arrêt pratiquée conformément aux us et coutumes de la Cité de Londres, la cour proclama qu'aucun tribunal anglais n'avait de compétence pour suivre une action dirigée contre un souverain étranger à raison d'actes faits par lui en sa qualité de chef suprême de son peuple ; aussi rendit-elle un arrêt qui annulait la saisie et défendait de continuer les poursuites entamées contre la reine de Portugal.

Affaire de la reine d'Espagne.

§ 535. Le même principe a été appliqué depuis dans des poursuites dirigées devant le lord maire contre la reine d'Espagne. Celle-ci n'avait pas précisément été mise en cause en sa qualité de souveraine régnante et de chef de la nation espagnole ; mais la réclamation du demandeur s'appuyait sur un bon de trésorerie du gouvernement espagnol, qu'on alléguait avoir été émis en vertu d'un décret des Cortès, sanctionné par le régent d'Espagne *au nom de la reine alors mineure*.

Jurisprudence française.

§ 536. La jurisprudence française a consacré les mêmes doctrines. Ainsi, en 1828 le tribunal de première instance de la Seine a dans deux cas différents, l'affaire de la maison Balguerie de Bordeaux contre le gouvernement espagnol (1) et celle de MM. Ternaux, Gandolphe et Cie contre la république d'Haïti (2), maintenu le principe absolu de l'immunité judiciaire des souverains et des gouvernements étrangers par rapport aux tribunaux français.

Dans la première affaire le jugement fut libellé en ces termes :

« Attendu que le droit de juridiction est une émanation de la souveraineté ;

« Attendu que l'article 14 du code civil ne peut être appliqué à un souverain étranger, d'abord parce qu'il ne dispose que pour les obligations contractées envers un Français par un individu étranger, et encore parce qu'on ne pourrait l'étendre aux souverains étrangers sans porter atteinte au droit qu'a tout gouvernement indépendant d'être seul juge de ses actes ;

(1) *Gazette des Tribunaux* du 19 et du 26 avril 1828.
(2) *Gazette des Tribunaux* du 26 avril 1828.

« Attendu en fait que l'opposition formée par la maison Balguerie entre les mains d'Aguado a pour cause un traité passé entre S. M. Catholique et cette maison pour l'affrètement d'un certain nombre de navires destinés à transporter les troupes du gouvernement espagnol;

« Qu'un pareil traité est evidemment un acte d'administration publique qui ne peut sous aucun rapport être considéré comme un contrat privé;

« Attendu, d'un autre côté, que les deniers sur lesquels l'opposition a été formée sont des deniers publics destinés au paiement de l'emprunt royal espagnol, et qui ne pourraient être saisis sans entraver la marche de ce gouvernement;

« Qu'admettre une personne privée à saisir en France les fonds d'un gouvernement étranger serait violer les principes sacrés du droit des nations et s'exposer ainsi à des représailles funestes;

« Attendu enfin que les jugements des tribunaux français étant sans autorité hors du royaume, le gouvernement espagnol ne pourrait pas être forcé de s'y soumettre et par conséquent de reconnaître la validité du paiement qui serait fait par Aguado;

« D'où il suit que le tribunal est incompétent.

« Fait main levée de l'opposition, etc. »

Affaire du vice-roi d'Égypte.

§ 537. Il existe sur cette matière un autre jugement non moins important rendu par le même tribunal de la Seine à la date du 16 avril 1847.

Un sieur Solon avait intenté une action contre le vice-roi d'Égypte, Méhémet Ali, pour le paiement de 100,000 fr. qu'il prétendait lui être dus pour ses services comme fondateur et directeur d'une école d'administration établie au Caire. Un jugement par défaut avait tout d'abord accueilli la demande du sieur Solon; mais le vice-roi y ayant formé opposition, M. Odilon Barrot, son avocat, soutint que le tribunal était incompétent, en se fondant principalement sur ce que d'après les règles du droit des gens un gouvernement étranger ne peut être mis en cause pour une action personnelle et à raison d'un acte essentiellement gouvernemental. Le tribunal adopta cette doctrine et rendit le jugement suivant:

« Attendu que selon les principes du droit des gens les tribunaux français n'ont pas juridiction sur les gouvernements étrangers, à moins qu'il ne s'agisse d'une action à l'occasion d'un immeuble possédé par eux en France comme particulier: ce qui porte attribution territoriale et exécution;

« Attendu qu'en matière de déclinatoire le juge doit avant tout consulter les termes de la demande;

« Attendu que l'action de Solon est une action personnelle, qu'il motive sur un prétendu engagement dont la rupture lui aurait causé un préjudice;

« Attendu que toutes les expressions de la demande lui donnent le caractère personnel et révèlent qu'elle est dirigée contre le gouvernement égyptien et non contre un particulier, ayant pour cause un intérêt privé, mais un acte administratif et gouvernemental intervenu entre un gouvernement et un fonctionnaire auquel il a été conféré un emploi et une mission dont le demandeur a dû peser les conséquences; qu'il serait en outre nécessaire de rechercher les causes de la rupture qui motive l'action; que de pareilles appréciations ne sauraient appartenir à la juridiction française;

« Attendu que la demande ne tend pas seulement à faire valider des saisies-arrêts pratiquées sur des marchandises appartenant soit au gouvernement égyptien, soit à Méhémet Ali personnellement, mais d'abord et avant tout préjudiciellement à obtenir contre ce gouvernement la somme de 100,000 fr. de dommages et intérêts;

« Reçoit Méhémet Ali opposant au jugement rendu par défaut le 25 août 1846, et, faisant droit, déclare le dit jugement non avenu » *.

Affaire de l'empereur de Russie. 1870.

§ 538. En 1870 la cour d'appel de Paris débouta de sa demande une dame Masser, qui dans le but d'obtenir réparation d'un acte qu'elle qualifiait d'arbitraire avait cité l'Empereur de Russie devant le tribunal de la Seine.

L'arrêt se base sur ces principes que « l'indépendance réciproque des États est consacrée par le droit des gens, et que prétendre soumettre à la justice le souverain d'un autre pays serait évidemment violer une souveraineté étrangère et violer en cette partie le droit des gens; que l'incompétence du tribunal était à cet égard d'ordre public et absolu... »

Réclamation contre l'Empereur d'Autriche. 1872.

§ 539. En 1872 la cour d'appel de Paris rejeta la demande intentée contre l'Empereur d'Autriche et consorts, en qualité d'héritiers de l'Empereur du Mexique, Maximilien, par un sieur Lemaître, qui réclamait le paiement d'une commande de décorations faite par le souverain décédé. La cour décida qu'il est de principe qu'à raison

* *Gazette des Tribunaux* du 17 avril 1847; Funck Brentano et Sorel, *Précis*, p. 51.

de l'indépendance réciproque des États les tribunaux français n'ont pas juridiction pour juger les engagements contractés par les souverains étrangers agissant comme chefs d'État au titre de puissance publique, et qu'une commande de décorations destinées à être distribuées à ceux qui ont reçu la collation d'un ordre pour prix de leurs services est de la part du souverain un acte de l'administration publique.

Affaire de l'ex-reine d'Espagne. 1872.

§ 540. Par contre, les tribunaux français sont compétents pour connaître d'une action dirigée contre un souverain ayant agi à titre de personne privée. Ainsi jugé le 3 juin 1872 par la même cour à propos du paiement de bijoux achetés par l'ex-reine d'Espagne, non pour le compte du trésor espagnol, mais pour elle-même (1).

Cas d'un souverain étranger demandeur. — Affaire du roi d'Espagne contre Hullett et Wilder. 1853.

§ 541. Lorsqu'un souverain étranger intente directement une action devant le tribunal d'un autre pays, il n'est couvert par aucun privilége de nature à changer les formes de procédure ou de déplacer la loi applicable à tout autre demandeur devant le même tribunal.

C'est d'après ce principe que la cour de chancellerie et la Chambre des Lords en 1853 décidèrent que le roi d'Espagne, quoique agissant comme prince souverain et en sa qualité politique devant une cour anglaise d'équité, était dans l'obligation de répondre sous serment sur la contre-demande que les défendeurs avaient introduite contre lui.

Affaire du gouvernement colombien contre la maison Rothschild, de Londres. 1826.

§ 542. La même doctrine a prévalu dans la décision qui intervint sur le procès intenté au nom du gouvernement colombien contre la maison Rothschild de Londres en 1826. Dans l'espèce ce n'était pas, comme on voit, un souverain en personne qui attaquait judiciairement de simples particuliers, mais un gouvernement tout entier, un gouvernement républicain, agissant par l'entremise du ministre plénipotentiaire qu'il avait accrédité près Sa Majesté Britannique. Il s'agissait d'un réglement de comptes pour fourniture de munitions de guerre, d'armes, etc., et d'un emprunt contracté en Angleterre par les agents du gouvernement de Bogota en vertu d'un décret du Sénat et de la Chambre des représentants de Colombie.

Dans le développement de la procédure, il fut établi que la demande avait été introduite par le gouvernement colombien, titre sous lequel avait été également désignée la partie au nom de

(1) Clunet, *Journal du droit international privé*, 1874, p. 33.

laquelle l'emprunt avait été émis et les fournitures délivrées; les défendeurs, MM. de Rothschild, opposèrent une exception préjudicielle en sommant le demandeur de définir ses qualités. L'agent colombien n'ayant pu le faire, la cour admit l'exception d'après le principe que le demandeur doit faire connaître nettement qui il est, afin que le défendeur puisse au besoin répondre par une contre-demande.

Affaire de la reine de Portugal contre la maison Rothschild, de Londres. 1839.

§ 543. En 1839, dans une action intentée par la maison Rothschild frères contre la reine dona Maria, S. M. Portugaise étant devenue demanderesse à titre d'opposante, la cour de l'Échiquier rejeta l'opposition en se fondant sur ce que S. M. Très-Fidèle, en se portant de son plein gré demanderesse devant une cour anglaise, était devenue pour toute matière se rattachant au procès justiciable de la cour d'équité, et pouvait par conséquent être contrainte à répondre à la demande primitivement introduite devant la cour de l'Échiquier par les personnes qu'elle prétendait actionner comme défendeurs par la voie reconventionnelle de l'opposition.

Affaire de l'empereur du Brésil. 1837.

§ 544. En 1837, dans une action engagée à la requête de l'empereur du Brésil contre Robinson et autres, la cour du banc de la Reine décida que l'empereur dom Pedro, ayant fait une opération commerciale qui le rendait justiciable des tribunaux, bien que résidant à l'étranger, ne pouvait se soustraire à l'obligation de fournir caution pour les frais du procès, obligation imposée à toute autre personne agissant comme demandeur. La cour soutint que cette décision était conforme au principe énoncé dans un jugement rendu en 1816 par Lord Ellenborough, qui avait reconnu qu'un ambassadeur résidant dans le pays en sa qualité officielle n'était dispensé de fournir caution que parce qu'il ne pouvait être supposé avoir l'intention de quitter le pays ou de se soustraire à la juridiction territoriale.

Cas de libelle ou de diffamation.

§ 545. Si le souverain étranger est personnellement l'objet d'un libelle calomnieux ou d'une diffamation, il a droit d'exiger par devant les tribunaux du pays du libelliste ou du diffamateur la même réparation que celle à laquelle les nationaux peuvent avoir droit.

A défaut de satisfaction extrajudiciaire, comme aussi dans le cas où sa qualité d'étranger lui ferait refuser une légitime réparation, il aurait un juste motif de plainte; mais il ne lui serait évidemment pas permis de formuler la moindre récrimination, si le procès ayant été régulièrement engagé et poursuivi dans les formes vou-

lues par les lois ordinaires du pays, le jugement final ne répondait pas pleinement à son attente *.

Différend entre deux souverains.

§ 546. Lorsqu'un différend s'élève entre deux souverains au sujet de la possession d'une propriété privée, certains publicistes sont d'avis que le différend échappe à l'appréciation des tribunaux respectifs, parce que les saisies ou les mesures d'exécution décrétées par l'un d'eux pourraient jusqu'à un certain point perdre le caractère de précédures civiles ordinaires pour revêtir celui d'actes de représailles ou d'agression.

Il nous est difficile de partager cette manière de voir, surtout lorsque l'objet du litige est matériellement placé sous la juridiction de l'un des deux souverains. En pareille matière tout dépend de la situation inamovible faite au juge, de son indépendance absolue à l'égard du pouvoir exécutif, des garanties de liberté et d'impartialité qu'offrent les formes de procédure, en un mot du respect absolu qui entoure dans le pays l'administration de la justice. Lorsque toutes ces conditions se trouvent remplies, nous n'entrevoyons pas quel principe de droit on pourrait invoquer pour soustraire les propriétés privées d'un souverain étranger à l'action des lois et des tribunaux du pays où ces propriétés sont situées.

Rien n'empêche d'ailleurs les parties intéressées de dessaisir d'un commun accord leurs propres tribunaux et de s'entendre soit pour vider leur différend par voie d'arbitrage, soit pour attribuer compétence au tribunal d'un pays tiers, ainsi que le firent, par exemple, l'Espagne et le Portugal, qui acceptèrent les décisions de droit international prononcées par les cours d'amirauté anglaises pour les prises faites par leurs marins respectifs (1).

Cessation des prérogatives internationales.

§ 547. Il est diverses circonstances qui peuvent faire cesser pour un souverain étranger les prérogatives auxquelles son rang lui donne droit.

Nous mentionnerons d'abord l'*incognito*, qui peut être considéré comme l'indice de la volonté expresse du souverain qui voyage de se soustraire aux obligations de son titre et de renoncer en même

* Phillimore, *Com.*, vol. II, §§ 103, 109-113 (*a*), app., pp. 542-621 ; Fœlix, t. I, § 212; Klüber, *Droit*, § 49; Martens, *Précis*, § 172; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 11-13; Demangeat, *Fœlix*, t. I, pp. 418-421 ; *Revue judiciaire*, 1831, t. I, p 364 ; Carré, *Lois de la procédure*, art. 558; *Quæst.*, 1923 *bis* ; Britz, *De la compétence*, p. 33, n° 12.

(1) A. Gentilis, *Advocationes hispanicæ*.

temps aux honneurs ainsi qu'au cérémonial exceptionnel qui y sont attachés.

Il est évident aussi que le souverain étranger qui pénètre clandestinement dans un pays pour y troubler la sûreté publique ou s'y livrer à des actes hostiles contre le gouvernement établi ou contre d'autres puissances perd tout droit aux égards personnels et aux prérogatives de l'hospitalité.

De même encore tout souverain qui a abdiqué ou a été dépouillé de l'autorité suprême n'a plus aucun titre légal aux faveurs et aux droits internationaux. Toutefois les autres souverains restent libres, au gré de leurs convenances, de continuer à lui accorder les distinctions et les honneurs personnels auxquels il avait droit avant son abdication ou sa déchéance, alors surtout que cette dernière peut n'être pas irrévocable.

Cas de la reine Christine de Suède. 1657.

§ 548. L'histoire fournit de nombreux exemples de souverains auxquels des honneurs royaux ont continué d'être rendus après leur abdication. Nous mentionnerons notamment celui de la reine Christine de Suède, qui pendant son séjour en France réclama non seulement le droit d'exterritorialité, mais encore celui de faire juger et exécuter elle-même à Fontainebleau, en 1657, son chambellan Monaldeschi.

D'autres souverains, au contraire, par exemple le roi Charles IV d'Espagne (depuis 1808), Gustave IV de Suède et Louis de Hollande, se retirèrent complètement dans la vie privée et ne conservèrent que par pure courtoisie le titre de Majesté.

Perte des immunités de souverain.

§ 549. Le souverain étranger perd son droit aux immunités internationales lorsqu'il se soumet lui-même à la juridiction d'un autre pays, soit en entrant au service militaire de l'État, soit en accomplissant quelque acte équivalent de soumission implicite à l'autorité territoriale.

A plus forte raison le souverain doit-il être privé des prérogatives attachées au privilége d'exterritorialité, lorsqu'il est dépouillé de la souveraineté; alors il n'est plus exempt de la juridiction civile, s'il fait des actes de nature à léser les droits de particuliers.

Cas du prince François d'Este. 1859.

§ 550. Dans le mois d'avril 1859 le prince François d'Este, encore en possession de la souveraineté du duché de Modène, fit enfermer dans la citadelle de Mantoue quatre habitants de Massa, condamnés judiciairement pour délits politiques. La déchéance du duc de la souveraineté de l'État de Modène fut prononcée le 20 août de la même année, et les prisonniers n'en restèrent pas moins détenus

dans la forteresse autrichienne jusqu'en septembre 1861, époque à laquelle ils furent mis en liberté. Alors ils réclamèrent une indemnité pour avoir été tenus en captivité indûment et arbitrairement au nom d'un individu qui n'avait plus la qualité de souverain.

La première question à résoudre fut celle de la compétence. La juridiction des tribunaux était contestée parce qu'on ne pouvait juger ce que le duc d'Este avait fait étant souverain de Modène ; et comme l'arrestation et l'incarcération avaient eu lieu par suite d'une sentence ayant force de chose jugée et que le transfert des prisonniers de la citadelle de Massa dans celles de Mantoue et de Padoue avait été un acte de gouvernement exécuté dans l'exercice du pouvoir souverain, l'appréciation de ces actes n'appartenait pas aux tribunaux. Mais la question se compliquait de ce fait qu'après le plébiscite modénais François d'Est n'était plus souverain de Modène, et l'exécution d'un acte de souveraineté tel que la détention de citoyens au nom d'un prince dépouillé de la souveraineté pouvait passer pour un acte arbitraire et illégal, justifiant une demande d'indemnité pour séquestration illégale de personnes.

Le tribunal devant lequel fut plaidée l'affaire rejeta l'exception d'incompétence et retint la cause par décision du 12 décembre 1868. La cour de Gênes, devant laquelle fut interjeté appel, commença par établir une distinction bien marquée entre les actes de l'ex-duc de Modène tant qu'il avait été souverain de fait, c'est-à-dire jusqu'au 20 août 1859, et les actes postérieurs à cette époque, où avait été prononcée sa déchéance de la souveraineté de l'État modénois; puis elle admit comme fondée l'exception d'incompétence absolue pour les actes faits pendant que l'ex-duc était souverain, et maintint la compétence du tribunal pour juger les actes faits par le prince déchu, c'est-à-dire pour les actes faits après le 20 août 1859, par la raison que la connaissance des actes d'un souverain n'est pas du ressort des tribunaux, tandis qu'à partir du jour où le souverain est déchu de cette qualité et ramené à la condition d'un simple particulier les tribunaux sont compétents pour juger ses actes.

La cour de cassation de Turin confirma cette doctrine.

Toutefois la compétence des tribunaux italiens fut déclinée, parce que l'ex-duc d'Este était étranger et n'avait pas de domicile en Italie, et qu'il ne pouvait par conséquent être assigné devant aucun tribunal du royaume.

En résumé, sauf les exceptions que nous venons de signaler, le principe *par in parem non habet potestatem* (le pair n'a pas le pouvoir sur son pair) est universellement observé, et d'une manière générale on peut dire que tout souverain échappe à la juridiction civile et criminelle des autres pays *.

SECTION II. — AGENTS DIPLOMATIQUES.

Immunités et priviléges des ministres publics.

§ 551. L'importance de la mission dont les ministres publics sont investis et les exigences impérieuses de leur situation à l'étranger ne permettaient pas de placer ces agents sur la même ligne qu'un simple particulier : c'est ainsi qu'ont pris naissance ce qu'on appelle les priviléges et les immunités diplomatiques.

Toutes les faveurs exceptionnelles que les nations accordent à la personne, à la famille, aux employés et aux serviteurs des agents diplomatiques dérivent de deux droits fondamentaux : l'inviolabilité personnelle et l'exterritorialité ou l'exemption de la juridiction locale **.

Définition de l'inviolabilité.

§ 552. L'inviolabilité est une qualité, un caractère qui place au dessus de toute atteinte, de toute poursuite, la personne qui en est investie. Le droit des ministres publics de jouir de ce privilége échappe à toute discussion ; il est fondé non sur une simple convenance, mais sur la nécessité. En effet sans une inviolabilité personnelle absolue, illimitée, les agents seraient complètement à

* Fiore, *Trattato di diritto internazionale pubblico*, 2ª edizione, t. I, § 496; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 113; Heffter, § 57; Bynkershoek, *De foro*, cap. 3; Hallam, *Const. hist.*, ch. 3; Funck Brentano et Sorel, *Précis*, p. 51.

** Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 18, §§ 1-6; Vattel, *Le droit*, liv. 4, ch. 7; Réal, t. V, ch. 1, sect. 7, §§ 1 et seq.; Wicquefort, *L'ambassadeur*, liv. 1, ch. 27; Bynkershoek, *De foro*, cap. 5, 8; Rutherforth, *Inst.*, b. 2, ch. 9, § 20; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 1, § 14; Heffter, § 203; Martens, *Précis*, §§ 214 et seq.; Martens, *Guide*, §§ 27 et seq.; Phillimore, *Com.*, vol II, §§ 140 et seq.; Wildman, vol. I, ch. 3; Klüber, *Droit*, § 203; Fœlix, § 209; Burlamaqui, *Droit de la nat.*, t. V, pte. 4, ch. 15; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 2; Bello, pte. 3, cap. 1, § 3; Garden, *Traité*, t. II, pp. 141 et seq.; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 104 et seq.; Halleck, ch. 9, § 12; Pradier-Fodéré, *Principes*, p. 540; Horne, §§ 20 et seq.; Merlin, *Répertoire*, v. *Ministre public*, sect. 5, § 3, nº 1; Dalloz, *Répertoire*, v. *Agent dipl.*, nºs 88 et seq.; Funck Brentano et Sorel, *Précis*, p. 63.

la merci du pays où ils résident, et leur caractère serait altéré au point de compromettre l'exercice même de leurs fonctions ; on conçoit qu'un ministre étranger serait fort embarrassé pour s'acquitter de sa mission avec la dignité, la liberté, la sûreté qu'elle exige, s'il était dans une dépendance quelconque du souverain auprès duquel il réside.

Durée.

§ 553. L'inviolabilité due à la personne de l'agent étranger ne commence que du moment où son caractère public a été suffisamment constaté et reconnu comme tel par le gouvernement auprès duquel il doit résider, c'est-à-dire après sa réception officielle et la remise de ses lettres de créance. Cependant il est admis en principe par presque toutes les puissances que depuis le moment où l'agent touche le territoire du souverain qui a été prévenu de sa mission jusqu'à celui où il le quitte il doit jouir de l'inviolabilité inhérente au caractère dont il est revêtu.

Étendue.

§ 554. Le ministre public ne jouit du privilége de l'inviolabilité que sur le territoire du souverain près lequel il est accrédité ; si pour affaires se rattachant à ses fonctions il est obligé de traverser d'autres pays, ceux-ci ne lui doivent que des égards personnels et ces actes de courtoisie dont l'oubli pourrait offenser le souverain représenté.

Personnes et objets auxquels l'inviolabilité s'applique.

§ 555. L'inviolabilité est accordée non seulement à tout agent diplomatique régulièrement accrédité, mais aussi aux personnes qui sont attachées à sa mission, ainsi qu'à son épouse, à ses enfants et aux gens composant sa suite. Elle s'applique en outre aux choses qui se rapportent directement à sa personne et à sa dignité, notamment à son hôtel en tant qu'il l'occupe avec sa famille, au mobilier qui le garnit, à ses voitures et à ses équipages, etc., dont l'ensemble ne peut faire l'objet d'aucune poursuite de la part du gouvernement ou des particuliers.

Attachés militaires.

§ 556. Les agents spéciaux dont un usage récent autorise l'adjonction aux légations diplomatiques sous la désignation d'attachés militaires font également partie de ces légations ; s'ils ne représentent point directement leur gouvernement, ils sont les auxiliaires de son représentant pour tout ce qui concerne l'étude et la solution des questions militaires ; leur fonction n'est qu'un démembrement des fonctions plus générales du chef de la mission ; commissionnés et accrédités par le gouvernement même, revêtus d'un caractère public et officiel, il y a pour eux les mêmes raisons que pour les agents diplomatiques proprement dits de ne point être

troublés dans leurs fonctions par des poursuites judiciaires et par des actes d'exécution; ils puisent donc à la fois dans leur titre personnel et leur situation de dépendance d'une légation diplomatique le droit de participer au privilége d'exterritorialité et aux prérogatives qui en découlent.

Tels sont les principes sur lesquels s'est basé le tribunal civil de la Seine (31 juillet 1878) pour se déclarer incompétent à propos de poursuites dirigées contre un attaché militaire de la légation péruvienne pour fourniture de mobilier et travaux de réparation et de déménagement, que le tribunal a considérés comme « relatifs à l'installation de l'attaché en France et se rattachant aux exigences de sa position officielle » (1).

La même inviolabilité personnelle couvre également les simples agents officieux que certains gouvernements consentent à recevoir, bien que l'autorité qui les envoie ne soit pas reconnue diplomatiquement et que pour cette raison ses envoyés n'aient pas de titre absolu aux immunités des ministres publics.

Effets.

§ 557. Dans ses effets le privilége dont nous nous occupons ici s'étend à tous les actes de l'agent étranger, principalement à ceux qui dérivent de ses fonctions et sont nécessaires à leur accomplissement. Ainsi l'agent a la liberté absolue de correspondre avec son gouvernement, d'envoyer et de recevoir des lettres et des dépêches, soit par des courriers particuliers pourvus de papiers justifiant de leur qualité, soit par l'intermédiaire des postes et des télégraphes du pays; il faut seulement dans ce cas que les lettres ou les dépêches remises par lui à l'administration des postes ou des télégraphes portent un cachet diplomatique notoirement connu. Il s'ensuit qu'en temps de paix l'ouverture des dépêches originaires ou à destination des missions diplomatiques est une violation manifeste du droit des gens, surtout quand elle est pratiquée par ordre du gouvernement.

Respect et protection de l'inviolabilité.

§ 558. S'il est vrai que le ministre public est pour ainsi dire l'incarnation du pays qu'il représente, il faut bien admettre aussi que tout ce qui est de nature à le blesser, à gêner sa liberté et son indépendance, constitue une offense faite à la nation dont il est l'organe. C'est pourquoi les peuples anciens eux-mêmes avaient reconnu l'inviolabilité des ambassadeurs et des envoyés: *sancti habentur legati*, disait la loi romaine; les codes modernes ont tous,

(1) Clunet, *Journal du droit int. privé*, 1878, p. 500.

sans exception rangé au nombre des crimes ou des délits contre l'État ceux que l'on commet contre les ambassadeurs étrangers.

Dès qu'un souverain a reconnu un envoyé étranger comme mandataire d'un autre souverain, il a le devoir non seulement de s'abstenir lui-même de tout acte contraire à l'inviolabilité de cet envoyé, mais encore de réprimer toute atteinte matérielle ou morale qui lui serait portée par un de ses sujets.

Le gouvernement qui commet une offense envers un agent étranger accrédité auprès de lui est tenu, selon la nature de l'offense, d'accorder, conformément aux règles tracées par le droit des gens, une juste réparation. Des représailles même ne peuvent servir de prétexte à des actes de violence, à moins que le gouvernement de l'agent ne se soit rendu lui-même coupable d'une pareille violation du droit international.

Si c'est un particulier qui a commis l'offense, il doit être poursuivi à la requête du ministre offensé. Mais dans aucun cas celui-ci n'a le droit de se faire justice lui-même; il doit demander satisfaction de l'injure reçue au gouvernement territorial. L'histoire offre de nombreux exemples de réparations demandées par des États pour offenses commises envers leurs représentants, et de déclarations de guerre lorsque ces réparations ont été refusées. Ainsi la guerre faite en 1830 par la France à la régence d'Alger avait eu pour cause première une insulte faite par le dey lui-même au consul général chargé d'affaires que le roi Charles X entretenait auprès de lui.

Exceptions.

§ 559. Le représentant étranger n'a pas le droit d'invoquer le bénéfice de l'inviolabilité dans les circonstances tout à fait étrangères à son caractère public; du moins en pareil cas les atteintes portées à son inviolabilité ne sauraient donner lieu à des réclamations diplomatiques.

Par exemple, un ministre public qui se produit comme auteur n'est pas protégé par son caractère officiel contre les attaques de la critique. Pourvu qu'elle respecte ce caractère, la critique n'est responsable que des injures personnelles ou des faits de diffamation.

La plainte de l'agent étranger n'aurait pas non plus de fondement, s'il était établi que la personne qui l'a offensé ignorait qu'il fût revêtu d'un caractère représentatif.

Circonstances qui compromettent ou font perdre l'inviolabilité.

§ 560. L'inviolabilité n'entraîne pas l'impunité. Lors donc qu'un ministre public oublie sa dignité, se permet des empiètements ou des actes arbitraires, trouble l'ordre public, manque au souverain,

aux habitants ou aux fonctionnaires du pays de sa résidence, conspire, se rend odieux, suspect ou coupable, sa conduite tombe sous l'action des lois pénales; mais cette répression n'incombe qu'au gouvernement qui l'a nommé. Quant au souverain près lequel l'agent réside, il peut seulement prendre à son égard les mesures conseillées par la sûreté publique, interrompre ses rapports avec lui, le renvoyer de ses États, et en cas de résistance recourir à la force pour le contraindre à en sortir, car alors l'agent devient lui-même l'auteur de la violence qui lui est faite.

Nous citerons ici quelques-uns des exemples que fournit l'histoire du droit des gens :

Atteintes à l'inviolabilité. 1743. Cas de l'ambassadeur de France en Russie.

§ 561. L'ambassadeur de France à Saint-Pétersbourg, le marquis de la Chétardie, avait joué un des principaux rôles dans la révolution qui donna la couronne de Russie à l'impératrice Élisabeth, dont il paraissait posséder toute la confiance. Associé aux intrigues de cour qui assurèrent la nomination de Bestucheff à la direction des affaires, M. de la Chétardie ne tarda pas à se repentir de s'être immiscé dans ces menées; car s'étant absenté de son poste pendant une année, il retourna à Saint-Pétersbourg en 1743, dans l'intention de renverser Bestucheff, qui s'était montré hostile à la France. Averti en temps utile, le ministre russe prit des mesures de précaution et parvint à s'emparer d'une lettre dans laquelle l'ambassadeur français s'exprimait en termes injurieux à l'égard de l'impératrice. Celle-ci, justement indignée, ordonna son expulsion immédiate de l'empire, après l'avoir dépouillé des ordres qu'elle lui avait conférés. Comme la remise des lettres de créance de l'ambassadeur avait été ajournée à la chute de Bestucheff, le droit des gens ne fut donc point violé dans cette circonstance. Aussi l'impératrice eut-elle soin de faire savoir aux cours étrangères que cette affaire était particulière au marquis de la Chétardie, dont l'expulsion ne paraît d'ailleurs avoir en rien altéré les rapports de la France avec la Russie. Dans l'espèce on ne pouvait en effet se dissimuler que le marquis de la Chétardie, n'ayant pas encore délivré ses lettres de créance, n'avait pas pour le gouvernement russe le caractère d'ambassadeur, et par conséquent n'était pas revêtu de l'inviolabilité qui y est attachée.

Autres cas.

§ 562. On n'en saurait dire autant de l'arrestation de M. d'Alopœus, ministre de Russie à Stockholm, lors de l'invasion de la Finlande en 1808, ni de celle du prince de Cellamare, ambassadeur d'Espagne en France en 1718. Accusé d'avoir trempé dans une cons-

piration ourdie par le cardinal Alberoni contre le régent de France, le prince fut arrêté à Paris et conduit sous escorte militaire jusqu'à la frontière, après que le gouvernement français se fut emparé de ses papiers.

Dans ces deux cas l'atteinte à l'inviolabilité des agents étrangers est manifeste : ceux-ci pouvaient bien s'être rendus suspects ou coupables ; mais le droit des gens n'autorisait pas à pousser les mesures de sûreté jusqu'à leur arrestation personnelle.

§ 563. En résumé on peut dire qu'aujourd'hui l'inviolabilité des ministres publics est reconnue à titre général sans exception d'aucune sorte ; le privilége en est même tellement absolu qu'il est respecté par les gouvernements entre lesquels sont survenues des mésintelligences, et qu'il subsiste même le plus souvent, en cas de rupture, après le commencement des hostilités*. Généralité du principe.

§ 564. Le principe de l'inviolabilité entraîne comme conséquence, si même il ne la présuppose, l'*indépendance absolue*, c'est-à-dire que l'agent diplomatique ne doit relever que de son souverain ; il ne peut à aucun prix accepter, encore moins solliciter aucun emploi ni aucune pension publique ou secrète de la cour où il réside, car toute faveur de ce genre le placerait moralement dans une sujétion incompatible avec les devoirs de sa charge. Il ne doit pas non plus sans l'autorisation expresse de son propre gouvernement accepter aucune dignité, aucun titre, aucune décoration, aucune grâce quelconque du souverain auprès duquel il est accrédité, ni de tout autre prince. Lorsque par exception un ministre est sujet du pays où il représente une nation étrangère, il reste soumis, tant qu'il conserve sa nationalité d'origine, aux lois territoriales pour tous les actes qui ne se rattachent pas à son emploi, et ne jouit des prérogatives et des immunités qui y sont attachées que dans la mesure indispensable au libre exercice de ses fonctions **. De l'indépendance.

* Vattel, *Le droit*, liv. 4, ch. 7, § 81 ; Bynkershoek, *De foro*, cap. 1, § 1 ; Wicquefort, *L'ambassadeur*, liv. 1, ch. 27 ; Réal, t. V, ch. 1, sect. 7, §§ 4 et seq. ; Burlamaqui, *Droit de la nat.*, ch. 3, § 5 ; Heffter, §§ 204, 212 ; Martens, *Précis*, § 214 ; Martens, *Guide*, § 27 ; Fiore, t. II, pp. 564 et seq. ; Phillimore, *Com.*, vol. II, §§ 140 et seq. ; Twiss, *Peace*, §§ 199, 200 ; Klüber, *Droit*, § 203 ; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 2 ; Bello, pte. 3, cap. 1, § 3 ; Garden, *Traité*, t. II, pp. 141, 142 ; Pradier-Fodéré, *Principes*, p. 540 ; Schleusing, *De legatorum inviolabilitate* ; Horne, § 20 ; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 104, 105 ; Dalloz, *Répertoire*, v. *Agent dip.*, n°s 88 et seq. ; Merlin, *Répertoire*, v. *Ministre public*, sect. 5, § 3, n° 1.

** Martens, *Guide*, § 28 ; Heffter, §§ 202, 205.

Cas du ministre plénipotentiaire de Honduras. 1875.

§ 565. Cette distinction a été reconnue et nettement établie par un jugement du tribunal civil de la Seine en date du 21 janvier 1875.

Un certain nombre de porteurs d'obligations de l'État de Honduras avaient assigné devant ce tribunal M. Herran, ministre plénipotentiaire, M. Pelletier, consul général de cette république, et plusieurs autres personnes, comme ayant fait partie de la commission de l'emprunt de Honduras. Les demandeurs soutenaient que M. Herran et autres, chargés de surveiller l'emploi des fonds provenant de l'émission, n'avaient aucunement rempli leur mission, et que par leurs manœuvres personnelles ils avaient induit le public en erreur afin d'obtenir des souscriptions pour l'achèvement d'un chemin de fer qui n'a jamais été exécuté. Ils concluaient à ce que le montant de leur souscription leur fût remboursé.

MM. Herran et Pelletier ont tout d'abord excipé de la nullité de l'assignation lancée contre eux. M. Herran, tout en reconnaissant qu'il était resté Français, invoquait sa qualité de ministre plénipotentiaire de la république de Honduras, soutenant que par l'effet des immunités diplomatiques il n'était pas en matière personnelle justiciable des tribunaux français. M. Pelletier, qui est aussi Francais, a décliné également la compétence des tribunaux de la Seine, en se fondant non, comme M. Herran, sur les immunités diplomatiques, qui ne s'étendent pas aux consuls, mais sur ce qu'il avait agi uniquement comme mandataire du gouvernement de Honduras.

Les demandeurs ont répondu, en ce qui concernait M. Herran, que s'il est vrai que l'immunité diplomatique conserve au ministre plénipotentiaire accrédité près le gouvernement français la prérogative de ne pouvoir être poursuivi que devant les tribunaux de son pays, ce principe n'a plus de raison d'être lorsqu'il se trouve que ce ministre est Français.

Quant à M. Pelletier, la question était de savoir si la commission dont il faisait partie était une représentation officielle du gouvernement de Honduras ou simplement une commission de surveillance et de contrôle ayant un caractère essentiellement privé ; or c'était là tout le fond de l'affaire, et le tribunal n'en était pas saisi.

Le tribunal, en ce qui touchait Pelletier, se basant sur ce que, s'il avait le droit d'exercer librement les fonctions de consul, il était justiciable des tribunaux français pour tous ses faits personnels, et que la demande formée contre lui se fondait uniquement

sur une faute personnelle, l'a déclaré mal fondé dans son exception de nullité d'assignation ; mais l'exception a été admise à l'égard de Herran, attendu qu'il était accrédité en qualité de ministre plénipotentiaire ; que, représentant un gouvernement étranger, il n'était pas justiciable des tribunaux français, même relativement aux actions qu'il pouvait avoir accomplies comme personne privée ; que *s'il était vrai qu'il avait conservé sa qualité de Français, il n'en jouissait pas moins des immunités diplomatiques inhérentes à la fonction dont il était investi,* et qu'il serait contraire au droit des gens et à l'indépendance réciproque des nations que le représentant de l'une d'elles fût justiciable des tribunaux du pays où il représente un État souverain ; qu'on ne s'expliquait même pas qu'un exploit eût pu être porté à son hôtel et délivré ainsi en territoire étranger » (1).

§ 566. L'exterritorialité, comme nous l'avons déjà expliqué, est l'ensemble des immunités dont jouissent au dehors les représentants d'une souveraineté nationale étrangère, au nombre desquels doivent naturellement être classés les agents diplomatiques. Par suite de cette fiction qui suppose que, quoique résidant dans un autre pays, il demeure sur le territoire de son propre souverain, l'agent ou le ministre public reste toujours soumis aux lois de sa patrie, lesquelles continuent de régir l'état de sa personne et ses droits de propriété; conséquemment il est exempt de la juridiction locale du pays où il est envoyé ; aucune action ne peut être formée contre lui devant les tribunaux du lieu de sa résidence; aucune contrainte par corps, aucune saisie de ses biens ne peut y être exercée contre lui ; sa maison, considérée comme étant hors du territoire aussi bien que sa personne, n'est pas accessible aux officiers de justice du pays. Le personnel de la mission, l'épouse et la famille de l'agent participent à ces prérogatives, et ses enfants, bien que nés à l'étranger, sont regardés comme originaires du pays de leur père. **Exterritorialité.**

§ 567. Cette immunité résulte plutôt de la nature des choses que de conventions publiques. Le principe qui en forme la base était déjà sous plusieurs rapports reconnu dans l'antiquité. Chez les Romains la loi accordait aux députés de certaines provinces et de certaines villes le droit connu sous le nom de « *jus domum revocandi* », c'est-à-dire le droit de récuser pendant leur séjour à **Ancienneté du principe.** **Législation romaine.**

(1) Clunet, *Journal de droit international privé*, 1875, p. 90.

Rome la compétence des tribunaux tant en matière civile qu'en matière pénale, pour dettes ou pour délits antérieurs.

Le mot d'*exterritorialité* est une expression toute moderne, qui ne se trouve pas dans les anciens auteurs; mais ceux-ci n'en avaient pas moins discuté et admis le principe. Aujourd'hui la doctrine a fini par prévaloir et faire partie des usages de toutes les nations civilisées.

Opinions des auteurs modernes.

§ 568. Grotius est un des premiers qui aient avancé que l'ambassadeur, représentant son souverain, conservait son domicile dans son pays.

Développant ce principe dans ses applications, Bynskershoek en déduit les conséquences pratiques suivantes : « En règle générale et ordinaire, quand il s'agit d'appeler en justice un ambassadeur, il faut le considérer comme s'il n'était pas dans le lieu où il réside, s'il n'y avait pas contracté, si en qualité d'ambassadeur il n'y avait aucuns effets; car son ambassade ne lui a point fait changer de domicile, et il n'est pas censé non plus avoir changé de juridiction. Ainsi il faut l'attaquer dans l'endroit d'où il est venu dans notre pays pour y remplir ses fonctions d'ambassadeur, si, avant qu'il en partît, le juge du lieu était son juge compétent; sinon, par devant tout autre tribunal de la juridiction duquel l'ambassadeur dépendait dans les États du prince qui l'a envoyé.

« Les ambassadeurs, pendant qu'ils sont en mission, ne changent point de juridiction ; mais ils demeurent toujours dépendants de celle qu'ils doivent reconnaître avant leur ambassade dans les terres de leur prince... »

Cette théorie a été presque généralement adoptée par les auteurs modernes. Voici en quels termes Fœlix s'exprime à cet égard :

« Le souverain, bien qu'il soit temporairement sur le territoire d'une autre puissance, est censé néanmoins, par une fiction du droit des gens moderne de l'Europe, se trouver toujours sur son propre territoire, et il jouit de toutes les prérogatives inhérentes à la souveraineté; et comme l'ambassadeur ou le ministre représente jusqu'à un certain point la personne du souverain dont il est fondé de pouvoirs, il est, lui aussi, pendant toute la durée de sa mission, considéré comme s'il n'avait point quitté l'État dont il est l'envoyé et comme s'il remplissait son mandat hors du territoire de la puissance auprès de laquelle il est accrédité...

« Pendant l'exercice de ses fonctions à l'étranger l'ambassadeur ou le ministre ne cesse pas d'appartenir à sa patrie ; il y conserve son domicile... »

Avant Fœlix Merlin avait soutenu la même thèse.

Le jurisconsulte anglais Phillimore dit : « Depuis que c'est une coutume universellement admise par les nations de considérer les ambassadeurs comme représentant le prince qui les envoie, on s'est trouvé naturellement amené à les considérer aussi comme demeurant hors du territoire où ils résident... L'ambassadeur reste le sujet de la puissance de laquelle il tient sa commission ; son domicile n'est pas changé. »

Les publicistes allemands partagent la même opinion. Nous lisons dans Klüber : « Pendant son absence un ministre ne cesse pas d'appartenir à son pays. Il y conserve son domicile légal, et il reste soumis à la juridiction de son pays, quelle qu'ait été la durée de son absence. »

Heffter est également d'avis que « les personnes exemptes de la juridiction territoriale conservent en général leur domicile d'origine, et par suite tous leurs rapports civils continuent à être régis par la loi du domicile. »

Enfin Wheaton dit : « Dès qu'un ministre public entre sur le territoire de l'État où il est envoyé, il jouit, pendant le temps de sa résidence et jusqu'à ce qu'il quitte le pays, d'une exemption entière de la juridiction locale civile et criminelle. Comme il représente les droits, les intérêts et la dignité du souverain ou de l'État qui l'envoie, sa personne est inviolable et sacrée.

Pour donner une idée plus frappante de cette complète exemption de la juridiction locale, on a inventé la fiction de l'exterritorialité, par laquelle on suppose que le ministre, quoique résidant actuellement en pays étranger, demeure encore sur le territoire de son propre souverain. Il reste toujours soumis aux lois de sa patrie, lesquelles gouvernent l'état de sa personne et ses droits de propriété, qu'ils viennent de contrats, d'héritage ou de testament. »

Si les auteurs semblent être d'accord sur le principe, sur la théorie de l'exterritorialité, il n'en est pas de même au point de vue de l'application.

§ 569. Dans la pratique le droit d'exterritorialité n'est pas caractérisé d'une façon bien nette par la jurisprudence internationale, qui laisse subsister plus d'un point douteux, que les usages Application.

diplomatiques peuvent seuls expliquer et résoudre. En voici un entre autres : si par le mot d'*exterritorialité* on doit entendre que la maison ou la résidence d'un ministre public est considérée comme une portion du territoire de son pays, il en résulte comme conséquence immédiate que l'action de l'autorité locale se trouve complètement paralysée et absorbée : ce qui n'est admissible ni sur le terrain juridique ni sur celui de la saine politique. Un seul exemple suffira pour le prouver. Supposons que dans l'intérieur d'une des ambassades établies à Paris il se commette un crime ou qu'il surgisse un différend entraînant des conséquences délictueuses à l'égard de deux personnes étrangères à l'ambassade : si l'*exterritorialité* était réellement ce que quelques auteurs supposent, il adviendrait dans l'espèce que les coupables seraient justiciables des autorités et des lois en vigueur dans le pays auquel l'ambassade appartient, et non pas des autorités et des lois du pays où le crime a été commis.

Cas de la légation de Suède à Saint-Pétersbourg. 1752.

§ 370. Vattel, qui soutient que « l'indépendance de l'ambassadeur serait fort imparfaite et sa sûreté mal établie, si la maison où il loge ne jouissait d'une entière franchise et n'était inaccessible aux ministres ordinaires de la justice », cite à l'appui de son opinion un fait passé à Saint-Pétersbourg en 1752 :

Des soldats russes, aux ordres d'un officier, firent le 3 avril une descente dans l'hôtel du ministre de Suède et enlevèrent deux de ses domestiques, sous prétexte qu'ils avaient vendu clandestinement des boissons que la ferme impériale avait seule le privilége de débiter. L'impératrice Élisabeth ordonna aussitôt d'arrêter les auteurs de cette violence et de donner satisfaction au ministre suédois, qu'elle jugeait offensé dans ses prérogatives, et elle lui fit remettre, ainsi qu'aux autres ministres des puissances étrangères, une déclaration dans laquelle elle témoignait son indignation de ce qui s'était passé et faisait part des ordres qu'elle avait donnés au Sénat de faire le procès au chef du bureau établi pour empêcher la vente clandestine des liqueurs, qui était le principal coupable.

Une pareille doctrine, si elle a pu être adoptée à une certaine époque, n'a pas prévalu dans les temps plus rapprochés de nous; il ne pouvait en être autrement, grâce au progrès des idées d'équité et de justice internationale; car, comme nous l'avons déjà exposé, son application troublerait, selon nous, les notions les plus élémentaires du droit.

Tentative d'assassinat commise à l'hôtel de l'ambassade de Russie en France par un sujet russe.

§ 571. Nous n'avons pas besoin, d'ailleurs, de raisonner par pure hypothèse ; car voici un fait qui s'est produit en France il y a quelques années à peine :

Le 24 avril 1867 un sujet russe, M. Mickilchenkorff, se présenta à l'ambassade de son pays à Paris en sollicitant un secours. A la suite du refus qu'il essuya, il se jeta, armé d'un poignard, sur un des attachés, M. de Balsche, qu'il blessa, ainsi que deux autres personnes accourues aux cris de la victime pour arrêter l'agresseur. L'autorité française compétente ayant été requise par le premier secrétaire de prêter main forte, des agents de police pénétrèrent dans l'intérieur de l'hôtel de l'ambassade et s'emparèrent du coupable, qui fut aussitôt conduit en prison et traduit en cour d'assises.

Quelque temps après l'ambassadeur de Russie, M. le baron de Budberg, qui était absent au moment de l'événement, étant revenu à Paris, réclama l'extradition du coupable, en faisant valoir que Mickilchenkorff était sujet russe, que sa tentative d'assassinat avait eu lieu dans l'intérieur de l'hôtel de l'ambassade russe, et que dès lors, en vertu du principe de l'exterritorialité, il ne pouvait appartenir aux tribunaux français de connaître du crime. Le gouvernement français refusa de se dessaisir du coupable et d'abandonner la procédure commencée contre lui. Il fit valoir, avec toute raison suivant nous, qu'en principe la fiction légale invoquée n'avait pas l'étendue qu'on prétendait lui donner, et que dans l'espèce le principe d'exterritorialité n'était pas applicable, puisque les parties intéressées y avaient explicitement renoncé en faisant elles-mêmes appel à l'intervention de la force publique française.

Le gouvernement russe finit par admettre la compétence du tribunal local ; la procédure engagée suivit son cours, et Mickilchenkorff, jugé à Paris, fut condamné conformément à la loi territoriale.

Les publicistes sont loin d'être d'accord sur la portée du droit d'exterritorialité. Les uns ne voient dans ce droit qu'une figure de rhétorique et s'en tiennent pour l'application pratique aux accords spéciaux intervenus entre les nations, tandis que les autres restreignent l'immunité à la première et tout au plus à la seconde classe des ministres publics, en excluant absolument de son bénéfice les agents de rang inférieur et les simples subordonnés, secrétaires, employés ou serviteurs. Pour nous, nous plaçant sur le terrain le

plus généralement accepté, nous croyons indispensable d'accorder à l'exterritorialité la même étendue qu'à l'inviolabilité, c'est-à-dire d'admettre que l'immunité protége toutes les personnes qui vivent avec l'ambassadeur.

Au fond l'exterritorialité est la conséquence et non le principe de l'inviolabilité ; en effet l'agent diplomatique est libre jusqu'à un certain point de renoncer aux immunités juridictionnelles qui lui appartiennent ; mais il ne l'est pas de laisser porter atteinte au privilége d'inviolabilité. Il ne faut jamais perdre de vue que l'inviolabilité constitue un droit inhérent à la charge de ministre public, tandis que l'exterritorialité n'en est qu'une qualité accidentelle ; c'est ainsi que l'on parvient à éclaircir des questions fort délicates, qui autrement échappent à toute appréciation logique, à toute solution vraiment pratique *.

Exemption de la juridiction civile.

§ 572. De l'inviolabilité dont jouissent les agents diplomatiques découle nécessairement leur exemption de la juridiction civile de l'État où ils résident.

Nous avons déjà exposé les effets et l'étendue de cette immunité : le ministre public ne peut être condamné à l'arrestation personnelle ; ses biens ne peuvent être séquestrés pour dettes contractées avant ou pendant sa mission.

1772. Cas du ministre de Hesse en France.

§ 573. En 1772 le ministre de Hesse, ayant contracté des dettes en France, vit ses effets mobiliers saisis par ses créanciers, et le ministre des affaires étrangères, M. d'Aiguillon, lui refusa des passeports, sous prétexte que, malgré le respect dû au caractère public d'un ministre étranger, la loi autorisait à employer cette mesure, qui du reste ne portait point atteinte aux fonctions de l'ambassadeur, pour l'empêcher de quitter le pays sans acquitter ses

* Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 18, §§ 1-6 ; Bynkershoek, *De foro*, cap. 1, 17-19 ; Fœlix, t. I, liv. 2, tit. 2, ch. 2, sect. 4 ; Phillimore, *Com.*, vol. II, ch. 6-8 ; Klüber, *Droit*, §§ 203, 204 ; Heffter, § 205 ; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 1, § 14 ; Vattel, *Le droit*, liv. 4, ch. 7 ; Puffendorf, *De jure*, lib. 8, cap. 4, nº 21 ; Twiss, *Peace*, §§ 188, 200 ; Martens, *Précis*, § 215 ; Martens, *Guide*, § 29 ; Réal, *Science*, t. V, ch. 1, sect. 7, nos 4 et seq. ; Montesquieu, *Esprit*, liv. 26, ch. 21 ; Wicquefort, *L'ambassadeur*, liv. 1, chs. 27-29 ; Fiore, t. II, pp. 567 et seq. ; Garden, *Traité*, t. II, pp. 141-143 ; Bello, pte. 3, cap. 1, § 3 ; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 2 ; Rutherforth, b. 2, ch. 9, § 20 ; Burlamaqui, *Principes*, ch. 13, § 5 ; Halleck, ch. 9, §§ 12-16 ; Horne, sec. 3, §§ 20-22 ; Wildman, vol. I, ch. 3, pp. 90 et seq. ; Rayneval, *Inst.*, liv. 2, ch. 14 ; Villefort, *Privilèges dip.*, pp. 7 et seq. ; Eschbach, *Int.*, pp. 88 et seq. ; Dalloz, *Répertoire*, v. *Agent dip.*, nos 88 et seq. ; Merlin, *Répertoire*, v. *Ministre public*, sec. 5, § 3, nº 1 ; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 106-108 ; Pradier-Fodéré, *Grotius* t. II, pp. 339-341 ; Pinheiro Ferreira, *Précis de Martens*, § 215 ; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. III, pp. 254, 255, 267-271.

dettes. Cette doctrine n'a pas été maintenue dans la jurisprudence française : en 1813 la cour impériale de Paris, dans un arrêt du 5 avril, décida qu'aucune saisie ne pouvait avoir lieu dans le pays de la résidence d'un ministre étranger pour dettes contractées avant ou pendant sa mission.

§ 574. Les mêmes principes avaient déjà été consacrés antérieurement en Angleterre par une loi spéciale, qui ne s'était pas bornée à statuer sur le cas particulier qui y avait donné lieu, mais encore avait engagé l'avenir.

1708. Cas de l'ambassadeur de Russie à Londres. Acte du Parlement anglais du 25 avril 1709.

En 1708 l'ambassadeur de Russie à Londres fut arrêté pour dettes; mais il fut relâché quelques heures après. Néanmoins le czar se plaignit auprès du gouvernement anglais de cette atteinte portée à l'inviolabilité de son représentant comme d'une infraction au droit des gens. A cette occasion le Parlement passa le 21 avril 1709 un acte déclarant : « que toutes actions et procès, arrêts et procédures commencées, faites et poursuivies contre ledit ambassadeur par quelque personne ou personnes que ce puisse être, et toutes cautions, obligations données par lui ou par aucune autre personne ou personnes de sa part et pour lui, et toutes reconnaissaissances des cautions données ou reconnues pour une telle action ou procès, ordre ou procédure, et tous jugements en conséquence sont entièrement nuls et de nulle valeur et invalidés, et seront estimés et jugés être entièrement nuls, de nulle valeur et invalidés à toutes fins, en tous sens et égards quelconques... et afin de prévenir de pareilles insolences à l'avenir, tous ordres et procès qui en quelque temps que ce soit ci-après seront faits et poursuivis, par lesquels la personne d'aucun ambassadeur ou d'aucun autre ministre public de quelque prince ou État étranger que ce soit, autorisé ou reçu comme tel par Sa Majesté, par ses successeurs et héritiers, ou les domestiques ou serviteurs des ambassadeurs ou des autres ministres publics, puissent être arrêtés ou emprisonnés, ou leurs biens ou immeubles retenus, saisis et arrêtés, seront tenus et jugés être entièrement nuls et seront invalidés à toutes fins et en tous sens et égards quelconques. »

Étendue de l'immunité des ministres étrangers.

§ 575. Lorsque, ce qui se produit d'ailleurs bien rarement, un ministre étranger refuse de payer ses dettes, les créanciers doivent ou réclamer l'intervention du ministre des affaires étrangères du pays où est accrédité le débiteur, ou recourir à la voie judiciaire dans la contrée à laquelle appartient le ministre étranger et procéder alors par voie de citation, comme s'il s'agissait d'un

absent, puisque l'agent est couvert par la fiction de l'exterritorialité.

L'immunité du ministre n'est pas seulement personnelle : elle s'étend à tout ce qui lui est nécessaire pour remplir ses fonctions; ainsi aucune loi locale ne peut autoriser la saisie de ses meubles ou d'objets servant à son usage, à son entretien et à celui de sa maison; toutefois, comme cette exemption n'a été établie que dans le but de protéger l'indépendance et la dignité personnelle du ministre, elle existe exclusivement pour les choses qui intéressent réellement son caractère; hors de là elle se renferme dans d'étroites limites et comporte un certain nombre d'exceptions.

Toutes les fois que l'agent est sujet de l'État auprès duquel il est accrédité et n'a été reçu dans sa qualité officielle qu'à la condition de rester soumis à la juridiction du pays, il peut être jugé par les autorités locales pour tous les actes qu'il accomplit en dehors des attributions de sa charge.

L'immunité cesse lorsque le ministre étranger se trouve impliqué dans un procès à titre privé, même en qualité de défendeur. Ainsi, s'il avait accepté la tutelle de mineurs, il pourrait comme représentant légal de ses pupilles être appelé en justice.

L'agent diplomatique peut encore renoncer expressément ou tacitement à l'immunité et se soumettre volontairement à la juridiction territoriale en matière civile.

L'abandon volontaire de son immunité juridictionnelle peut avoir lieu soit par sa comparution en se présentant de son plein gré devant l'autorité compétente pour répondre à une demande intentée contre lui, soit par une instance qu'il engage directement comme demandeur.

Il va sans dire que chaque agent est libre de former une action contre un citoyen du pays; mais alors il doit en subir les conséquences. Il pourrait, par exemple, être actionné soit en paiement des frais auxquels il serait condamné par suite du rejet de sa demande, soit sur l'appel d'un jugement rendu en sa faveur, soit par suite d'une demande reconventionnelle, etc. Il ne faut pas se dissimuler cependant que l'exécution d'un jugement prononcé contre un agent diplomatique présente toujours de graves difficultés, puisqu'elle ne peut être poursuivie dans le pays même où la sentence a été rendue.

S'il s'agissait, par exemple, de statuer sur des biens engagés pour l'accomplissement d'une obligation, quel sera le tribunal

compétent ? L'agent ne pourra être considéré comme un plaideur ordinaire sans qu'on se trouve aussitôt en présence de l'inviolabilité qui est nécessaire au libre exercice de ses fonctions. On en est réduit, pour sauvegarder le privilége personnel, à distinguer entre les formes du jugement et l'exécution de la sentence prononcée, en subordonnant cette dernière à l'immunité juridictionnelle.

Villefort, dont nous partageons la manière de voir sur ce point, soutient que cette solution est la plus rationnelle à laquelle on puisse s'arrêter ; c'est d'ailleurs celle qui a été adoptée par la plupart des anciens publicistes.

Cas survenu en Prusse à propos du ministre des États-Unis.

§ 576. Il y a quelques années un débat très-vif s'était engagé entre le gouvernement des États-Unis et le gouvernement prussien sur la question de savoir si l'on pouvait retenir les effets mobiliers d'un ministre public qui n'avait pas satisfait aux conditions de location de l'hôtel occupé par sa légation. Ce différend provint de ce que le propriétaire de la maison dans laquelle le représentant des États-Unis demeurait à Berlin, exerçant en cela un droit généralement reconnu par les lois européennes, avait retenu de lui-même, sans d'ailleurs user de violence, les meubles appartenant au ministre américain, en faisant valoir le mauvais état dans lequel l'habitation avait été laissée par son locataire.

Le cabinet de Washington soutint avec raison que dans l'espèce les lois territoriales ne pouvaient restreindre les franchises diplomatiques, et que ce ne serait que dans le cas où son représentant à Berlin y aurait formellement renoncé que les dispositions du code prussien pouvaient lui devenir applicables.

Du reste, comme on le comprend à première vue, si dans un cas analogue les lois autorisaient, par exemple, la vente des meubles d'un agent étranger, il s'ensuivrait inévitablement que de concession en concession on arriverait bientôt à détruire l'ensemble des priviléges et des immunités des agents diplomatiques ; car si les meubles ou les effets d'un ambassadeur doivent rester affectés au paiement des loyers et des réparations locatives, servir de gages à des dommages et intérêts quelconques, devenir passibles de saisie et de vente, nous ne concevons pas pourquoi il n'en serait pas de même pour assurer l'accomplissement d'obligations tout aussi respectables et aussi sacrées que peut l'être une dette de loyer.

A nos yeux, il est plus conforme aux convenances internationales et aux vrais principes du droit que tous les créanciers d'un agent diplomatique soient placés sur la même ligne, et que, connaissant

les immunités de la personne privilégiée avec laquelle ils ont traité, ils subissent la responsabilité d'engagements dont ils ont mal calculé les conséquences extrêmes *.

Exemption de la juridiction criminelle.

§ 577. Si l'agent diplomatique est dans le pays où il réside exempt de la juridiction civile, dont les effets ne peuvent que bien rarement et dans des circonstances tout à fait exceptionnelles gêner l'exercice de ses fonctions ou porter atteinte à l'inviolabilité de sa personne, à plus forte raison est-il exempté de la juridiction criminelle, qui pourrait avoir des conséquences beaucoup plus graves.

Cette immunité, comme celle que nous venons de traiter, comporte cependant certaines réserves, certaines restrictions. Nous en signalerons surtout deux : il y a d'abord le cas où le ministre public étant directement mis en cause comme accusé accepte volontairement la compétence ; en second lieu celui où il se présente soit comme dénonciateur d'un délit dont il aurait été victime, soit comme accusateur privé et partie lésée ou civile. Il faut reconnaître pourtant que cette acceptation explicite de la juridiction territoriale est forcément incomplète et ne laisse pas en général de soulever des conflits regrettables. En effet si le ministre se laisse mettre en cause, l'instruction ne rencontrera sans doute pas de difficultés ; mais l'exécution de la sentence à intervenir ne pourra être assurée ni poursuivie par les autorités locales. D'un autre côté, s'il comparaît comme dénonciateur ou s'il poursuit lui-même criminellement un individu, il lui faudra subir les conséquences de l'action et éventuellement s'exposer à des amendes ou à d'autres pénalités, que les autorités territoriales seront impuissantes à rendre effectives.

Au surplus l'exemption de la juridiction territoriale tant au civil qu'au criminel étant un privilége inhérent à la charge de ministre public, celui-ci ne peut renoncer à son privilége directement

* Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 1, §§ 14, 15; Vattel, *Le droit*, liv. 4, ch. 8, §§ 110 et seq.; Réal, *Science*, t. V, ch. 1, sect. 9, p. 183; Martens, *Précis*, §§ 216, 217; Martens, *Guide*, § 31; Heffter, § 215; Phillimore, *Com.*, vol. II, §§ 176 et seq.; Twiss, *Peace*, § 200; Villefort, *Priv. dipl.*, pp. 4-18; Bello, pte. 3, cap. 1, § 3; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 2; Klüber, *Droit*, §§ 209-211; Garden, *Traité*, t. II, pp. 143 et seq.; Fœlix, t. I, §§ 209 et seq.; Fiore, t. II, pp. 579 et seq.; Pradier-Fodéré, *Principes gén.*, p. 540; Halleck, ch. 9, §§ 13-17; Wildman, vol. I, pp. 93 et seq.; Horne, sect. 3, § 24; Polson, sect 5, p. 32; Dalloz, *Répertoire*, v. *Agent dip.;* Merlin, *Répertoire*, v. *Ministre public*, sect. 5; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 110-115; Pinheiro Ferreira, *Précis de Martens*, § 216; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. III, pp. 301, 302.

ou indirectement sans l'autorisation formelle et préalable de son gouvernement.

Le seul cas qui mette immédiatement un terme pour les ministres publics au bénéfice de l'immunité juridictionnelle est celui d'une conspiration contre la sécurité de l'État près lequel il sont accrédités, et même alors, pour peu que les circonstances et le caractère de la personne le comportent, les convenances internationales veulent qu'avant de sévir l'État offensé ait recours au gouvernement représenté pour obtenir de lui le retrait du mandat confié à l'agent coupable. Il va sans dire que si l'affaire offrait une gravité et une urgence extrêmes, le gouvernement dont l'existence est en jeu aurait le droit de recourir à l'expulsion ou à l'emprisonnement et même de procéder à la visite des papiers.

En résumé, sur cette délicate question on ne saurait déduire une règle générale des exemples que nous offre l'histoire. Tout dépend des circonstances, de la situation générale du pays, du caractère et de l'étendue du délit commis, du plus ou moins d'imminence du péril. Évidemment, s'il s'agit de faits de peu d'importance, le gouvernement offensé peut se contenter de mesures de surveillance, d'avertissements ou d'une plainte au gouvernement dont l'agent a compromis la dignité; tandis que si les faits sont très-graves, il est pleinement fondé à demander le rappel de l'offenseur et dans l'intervalle à assujettir celui-ci au contrôle de la police; s'il n'est point rappelé, à lui remettre ses passeports et à lui faire franchir les frontières dans un délai déterminé. Comme on le voit, le privilége d'exemption ne va pas jusqu'à se convertir en principe absolu d'impunité pour les crimes ou les délits commis contre l'indépendance et la sécurité de l'État ou contre le respect des intérêts privés.

Nous nous croyons fondé à dire que le droit suprême de défense et de conservation des États est supérieur à tous les priviléges, à toutes les immunités dont jouissent les agents diplomatiques, et que si un d'eux vient à offenser quelque citoyen du pays où il réside, ce dernier peut se plaindre à son propre gouvernement, pour qu'il adresse à son tour ses réclamations à qui de droit.

§ 578. Sous le règne de la reine Élisabeth, l'évêque de Ross, ambassadeur d'Écosse à Londres, fut exilé d'Angleterre pour délit de conspiration contre l'État. Ses co-accusés, au nombre desquels se trouvait le duc de Norfolk, ayant été condamnés et exécutés, les

Affaire de l'évêque de Ross, ambassadeur d'Écosse.

avocats de la couronne décidèrent que l'évêque avait également mérité la peine de mort. Toutefois le gouvernement anglais, après l'avoir retenu quelque temps en prison, se borna à le faire reconduire sous escorte à la frontière.

La plupart des publicistes, notamment Albéric Gentilis et Blackstone, qui ont cité cet exemple dans leurs ouvrages, ont combattu et repoussé l'opinion des jurisconsultes anglais.

1584, 1654, 1717. Affaires des ambassadeurs d'Espagne, de France et de Suède en Angleterre.

§ 579. En 1584 l'ambassadeur d'Espagne en Angleterre reçut l'ordre de sortir du territoire pour avoir conspiré contre la reine. Non content de cette mesure, le gouvernement chargea un commissaire spécial de se rendre à Madrid pour se plaindre de ce qui était arrivé.

La cour de Saint James agit de même en 1654 à l'égard du représentant de la France, qui fut expulsé d'Angleterre à la suite d'une accusation de complot contre la vie de Cromwell, et en 1717 à l'égard du ministre de Suède, dont les papiers furent saisis et qui fut arrêté comme suspect de conspirer contre le roi Georges Ier.

Affaire des ambassadeurs d'Espagne Inojosa et Colonna en Angleterre.

§ 589. Le roi d'Angleterre Jacques Ier se plaignit au roi d'Espagne des ambassadeurs Inojosa et Colonna, qu'il soupçonnait d'avoir participé à la publication d'un libelle contre le prince de Galles et le duc de Buckingham. Le gouvernement anglais leur permit de quitter le royaume sans autre forme de procès.

Un fait qui mérite d'être observé, c'est que dans les divers cas que nous venons de mentionner le corps diplomatique, ordinairement si jaloux de ses droits et de ses prérogatives, s'abstint de toute protestation contre la conduite tenue par les gouvernements intéressés envers les agents inculpés.

1848. Expulsion de M. Bulwer, ministre anglais à Madrid.

§ 581. L'histoire contemporaine nous offre un autre exemple très-remarquable d'expulsion prononcée contre un ministre étranger. Les événements de 1848 avaient, comme on sait, suscité en Espagne des émeutes isolées, que le gouvernement parvint à réprimer sans trop de difficultés. Des informations recueillies par la police il résultait d'une manière évidente que le ministre anglais à Madrid, sir Henry Bulwer, loin d'être resté étranger à ces désordres, les avait immédiatement secondés. Les ministres de la reine Isabelle, considérant avec raison que M. Bulwer avait ainsi manqué à tous ses devoirs, lui remirent ses passeports en lui intimant l'ordre de quitter à bref délai le territoire espagnol.

Cet événement eut pour suite une interruption des relations diplomatiques entre l'Angleterre et l'Espagne, laquelle se prolongea

pendant deux années et ne cessa qu'au commencement de 1850, grâce à la médiation du roi des Belges.

Affaire du frère de l'ambassadeur de Portugal.

§ 582. L'affaire du frère de l'ambassadeur de Portugal en Angleterre en 1653 ne prouve rien contre la doctrine établie, attendu qu'il n'avait ni ne pouvait avoir les droits et les priviléges des ministres publics : c'est en effet ce qui ressort des circonstances dans lesquelles les choses se sont passées. Dom Pantaleon da Sa, frère du comte de Penaguias, ambassadeur du roi de Portugal en Angleterre, se prit de querelle avec un colonel anglais à la Bourse de Londres, où il retourna le lendemain et tua une personne qu'il prit pour cet officier; ses gens blessèrent plusieurs des assistants. Dom Pantaleon s'étant réfugié chez son frère, la foule investit la maison, menaçant d'enlever le coupable. Cromwell envoya un officier, qui, à la tête de quelques soldats, demanda qu'on livrât le meurtrier. L'ambassadeur se plaignit de la violation du droit des gens et sollicita du Protecteur une audience, qui lui fut refusée. Cromwell lui fit dire qu'il fallait que justice fût faite, et que si les coupables n'étaient pas livrés, il ne répondait pas de ce qui pourrait arriver. L'ambassadeur, se flattant sans doute de l'espoir d'obtenir leur grâce lorsque l'irritation populaire se serait calmée, livra son frère et ceux qui l'avaient accompagné. L'affaire fut déférée à une cour de délégués. Dom Pantaleon voulut se prévaloir de la prérogative d'exterritorialité; mais comme il ne put pas produire des lettres de créance, son titre de membre de la suite de son frère ne fut pas admis comme preuve suffisante de son droit à l'immunité diplomatique; le président de la cour déclara expressément que s'il avait pu prouver sa qualité d'ambassadeur, il aurait été renvoyé devant les tribunaux de son pays. Da Sa et ses complices furent condamnés et exécutés *.

Comment se reçoit le témoignage des ministres.

§ 583. Quoique de prime abord il paraisse impossible d'assurer l'exécution des actes judiciaires dans l'intérieur d'une légation, on

* Wheaton, *Élem.*, pte. 3, ch. 1, §§ 14-15; Vattel, *Le droit*, liv. 4, ch. 8; Faustin Hélie, *Traité de l'instr. crim.*, t. II, ch. 4, § 124; Réal, *Science*, t. V, ch. 1, sect. 9, p. 183; Martens, *Précis*, § 21; Martens, *Guide*, § 30; Heffter, § 214; Phillimore, *Com.*, vol. II, §§ 154 et seq.; Twiss, *Peace*, § 200; Villefort, *Priv. dip.*, pp. 18-25; Bello, pte. 3, cap. 1, § 3; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 2; Klüber, *Droit*, § 211; Garden, *Traité*, t. II, pp. 148 et seq.; Fiore, t. II, pp. 583 et seq.; Pradier-Fodéré, *Principes gén.*, p. 540; Rayneval, *Inst.*, t. I, liv. 2, ch. 14; Rutherforth, *Inst.*, b. 2, ch. 9, § 20; Halleck, ch. 9, §§ 13-16, 18; Wildman, vol. I, pp. 103 et seq.; Horne, sect. 3, § 24; Polson, sect. 5, p. 32; Dalloz, *Répertoire*, v. *Agent dip.*; Merlin, *Répertoire*, v. *Ministre public*, sect. 5; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 120-122; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, note 131.

a dans la pratique adopté des usages spéciaux, qui, sans amoindrir le caractère du diplomate, laissent à l'autorité judiciaire la latitude nécessaire pour accomplir le mandat que la société lui confie.

Ainsi, en cas de crime commis dans l'intérieur d'une maison habitée par un chef de légation, lorsque le témoignagne de ce dernier devient nécessaire pour l'instruction et la poursuite de l'affaire, son témoignage oral ou écrit est réclamé par la voie diplomatique et reçu par une personne spécialement déléguée à cet effet.

Cas du ministre des Pays-Bas aux États-Unis.

§ 584. Il est cependant des pays dont les lois pénales exigent impérieusement que les dépositions des témoins se fassent devant les tribunaux et en présence même des prévenus; alors c'est par l'entremise du ministre des affaires étrangères que l'on doit solliciter la comparution personnelle de l'agent diplomatique appelé à faire une déposition que les principes du droit des gens ne lui permettent pas de refuser. Et telle est la force de cette pratique, notamment aux États-Unis, qu'en 1856 on a vu le cabinet de Washington demander à La Haye le rappel du ministre des Pays-Bas, parce qu'il avait refusé de comparaître en personne devant le tribunal américain qui sollicitait son témoignage dans une cause criminelle (1) *.

(1) Voici comment le fait eut lieu :

En 1856 un homicide avait été commis à Washington en présence du ministre de Hollande, dont le témoignage fut réclamé comme étant indispensable à l'instruction et au jugement de l'affaire, et « attendu qu'il n'était pas assujetti au mode ordinaire de comparution en qualité de témoin », l'avocat de district adressa une requête, par l'entremise du secrétaire d'État, à M. Dubois pour qu'il eût à comparaître et à faire sa déposition. Sur l'avis unanime de ses collègues, le ministre hollandais s'y refusa et, le 11 mai 1856, fit remettre à cet effet une note à M. Marcy, alors secrétaire d'État. Celui-ci, par lettre du 15 du même mois, s'empressa d'envoyer à M. Belmont, ministre des États-Unis à La Haye, des instructions lui enjoignant de soumettre cette affaire à l'attention du gouvernement des Pays-Bas. « Il n'y a aucun doute, lui écrivait-il, qu'en vertu des usages des nations et des lois des États-Unis M. Dubois jouit du droit légal de refuser de donner son témoignage; mais il est parfaitement libre d'exercer ce privilége dans la limite demandée, et en agissant ainsi il ne se soumet point à la juridiction du pays. Les circonstances du cas en question sont telles qu'il y a lieu de faire un appel énergique au sentiment général de justice. Dans le cas où M. Van Hall, ministre des affaires étrangères des Pays-Bas, suggérerait que M. Dubois donnât son témoignage hors du tribunal, vous voudrez bien ne pas négliger de lui faire remarquer qu'aux termes de notre constitution, dans toutes les causes criminelles l'accusé jouit du droit d'être confronté avec les témoins à charge, et que pour que le témoignage soit légal, il doit être donné devant le tribunal. »

Dans une note qu'il adresse le 9 juin 1856 à M. Belmont, M. Van Hall refuse d'autoriser le ministre hollandais à comparaître devant le tribunal. Il expose que « se

§ 585. La demeure d'un ministre public est inviolable en tant qu'il s'agit des besoins indispensables de son service officiel et de l'exercice libre et régulier de ses fonctions; mais dès que la conduite ou l'attitude imprudente de l'agent diplomatique met en péril la paix de l'État, viole ou tend à éluder les lois d'un pays, en convertissant, par exemple, la légation en refuge pour les criminels ou en foyer de conspiration contre le gouvernement établi, le privilége de l'inviolabilité de domicile disparaît, et l'État offensé est pleinement fondé en droit à refuser désormais à la demeure de l'agent le bénéfice d'une immunité que la saine raison et la justice cessent de légitimer. Inviolabilité du domicile. — Immunités de la demeure du ministre.

Il serait sans doute à désirer que chaque gouvernement déterminât avec précision l'étendue qu'il entend reconnaître à l'exercice de ce qu'on appelle le droit d'asile; mais tant qu'aucune règle fixe n'aura été établie sur ce point, on ne saurait se guider en cette matière que d'après des considérations générales d'humanité et le sentiment des justes égards que les nations se doivent les unes aux autres. Nous admettons donc qu'au milieu des troubles civils qui surviennent dans un pays l'hôtel d'une légation puisse et doive même offrir un abri assuré aux hommes politiques qu'un danger de vie force à s'y réfugier momentanément.

Il nous serait facile de citer plus d'un exemple pour prouver qu'en Europe aussi bien qu'en Amérique le droit d'asile ainsi pratiqué a invariablement été respecté. Par contre, comme nous l'avons déjà établi pour les bâtiments de guerre, il nous paraît

prévalant d'un privilége généralement accordé aux membres du corps diplomatique et également reconnu par les lois de la République (ainsi que M. Marcy lui-même l'a fait observer), M. Dubois a refusé de comparaître devant un tribunal de justice ; mais, désirant concilier sa prérogative avec les justes exigences de la justice, il a suggéré un terme moyen et proposé à M. Marcy de faire sa déposition sous la foi du serment, si son gouvernement l'y autorisait. » Le ministre terminait en disant qu'après avoir pris à cet égard les ordres du roi, il n'hésite point à donner cette autorisation à M. Dubois, approuvant en même temps et formellement la ligne de conduite qu'il avait suivie en cette occasion. En conséquence M. Dubois écrivit le 21 juin à M. Marcy pour l'informer qu'il était autorisé à faire sa déclaration sous serment entre les mains du secrétaire d'État ; toutefois, ajoutait-il, « il est bien entendu que dans cette occasion il ne sera pas question d'un contre-interrogatoire, auquel je ne pourrais me soumettre. »

La déposition ne fut pas faite, parce que l'avocat du district déclara qu'elle ne serait pas reçue comme témoignage. (34e cong., 3e séance. Sénat, ex-doc , no 20.)

[1] Horne, sect. 3, §§ 25, 26; Halleck, ch. 9, § 21; Pradier-Fodéré, *Principes*, p. 541; Gardner, *Inst.*, p. 502; Lawrence, *Elem.* by Wheaton, note 127, p. 393; Dana, *Elem.* by Wheaton, notes 125, 129.

contraire à tous les principes de droit international d'étendre l'exterritorialité aux personnes coupables de crimes ordinaires et régulièrement condamnées par les tribunaux civils. Pour des crimes de cette sorte l'asile étranger ou diplomatique ne saurait exister; et s'il est vrai que même dans ce cas l'hôtel d'une légation ne puisse être violé, il est certain également que l'agent diplomatique manquerait à tous ses devoirs en ne livrant pas spontanément ou à la première réquisition le coupable qui abusivement se réfugie chez lui.

Cas de l'ambassadeur de France à Rome.

§ 586. En 1750 le marquis de Fontenay, ambassadeur de France à Rome, reçut dans son palais quelques conspirateurs napolitains et essaya de les faire sortir de la ville dans ses propres voitures; mais ces hommes furent arrêtés aux portes par l'autorité et conduits en prison. Le représentant français s'étant plaint très-vivement de cette façon d'agir, le gouvernement pontifical répondit « qu'il avait voulu faire saisir des gens que l'ambassadeur avait fait évader de la prison; que puisque l'ambassadeur se donnait la liberté de protéger des scélérats et tout ce qu'il y avait de criminel dans l'État de l'Église, il devait pour le moins être permis à lui, qui en était le souverain, de les faire reprendre partout où ils se rencontreraient, le droit et le privilége des ambassadeurs ne devant pas s'étendre si loin ». L'ambassadeur répliqua « qu'il ne se trouvait point qu'il eût donné retraite aux sujets du Pape, mais bien à quelques Napolitains, à qui il pouvait donner sûreté contre les persécutions des Espagnols. »

Ce ministre, fait observer Vattel, convenait tacitement par cette réponse qu'il n'aurait pas été fondé à se plaindre de ce qu'on avait arrêté ses carrosses, s'il les eût fait servir à l'évasion de quelques sujets du Pape et à soustraire des criminels à la justice.

1729. Cas de l'ambassadeur anglais à Madrid.

§ 587. La même conduite fut suivie par l'Espagne en 1729. Le duc de Riperda, premier ministre de Philippe V, tombé en disgrâce, s'étant réfugié dans la maison de l'ambassadeur anglais, Lord Harrington, le conseil de Castille décida « qu'on pouvait l'en faire enlever même de force, puisqu'autrement ce qui avait été réglé pour maintenir une plus grande correspondance entre les souverains tournerait, au contraire, à la ruine et à la destruction de leur autorité; qu'étendre les priviléges accordés aux hôtels des ambassadeurs en faveur simplement des délits communs jusqu'aux sujets dépositaires des finances, des forces et des secrets d'un État, lorsqu'ils viennent à manquer aux devoirs de leur ministère,

ce serait introduire la chose la plus préjudiciable et la plus contraire à toutes les puissances de la terre, qui se verraient forcées, si jamais cette maxime avait lieu, non seulement à souffrir, mais même à voir soutenir dans leur cour tous ceux qui machineraient leur perte » (1). Le duc fut arrêté et jeté en prison.

§ 588. En 1747 un négociant suédois accusé de crime de haute trahison se réfugia dans l'hôtel de l'ambassadeur d'Angleterre à Stockholm, qui se refusa de le remettre aux mains du gouvernement qui le réclamait. Les autorités suédoises firent cerner la maison de l'ambassadeur et suivre son carrosse par des agents armés. En présence d'une attitude si énergique l'ambassadeur se décida à livrer le coupable à l'autorité judiciaire compétente, mais non sans protester contre l'atteinte portée à ses prérogatives diplomatiques. Le cabinet de Saint James réclama à son tour, mais en vain, contre la conduite du gouvernement suédois, et les choses en vinrent au point que les relations furent interrompues pendant quelque temps entre les deux pays.

Cas de l'ambassadeur d'Angleterre à Stockholm, 1747.

§ 589. En citant les faits qui précèdent nous n'entendons pas approuver la rigueur avec laquelle les autorités locales ont exercé la faculté qu'elles estimaient avoir de ne pas respecter le droit d'asile dans ces cas particuliers, et nous croyons devoir faire observer que du reste depuis les temps où ils se sont passés le droit d'asile a été plus largement compris et a reçu une plus généreuse extension, surtout en ce qui concerne les réfugiés poursuivis uniquement pour délits politiques. Sous ces réserves nous partageons à ce sujet l'opinion d'un savant publiciste qui est en même temps un diplomate expérimenté, M. Albistur, ancien secrétaire du ministère des affaires étrangères et ministre plénipotentiaire d'Espagne. Examinant chacun des cas mentionnés en particulier, M. Albistur s'exprime ainsi à propos de celui de l'ambassadeur de France à Rome :

Examen des cas qui précèdent.

Opinion de M. Albistur.

« Sans doute le ministre étranger ne saurait prétendre que le privilége de l'exterritorialité s'étende aux réfugiés hors de l'hôtel de la légation ; mais du moment que les réfugiés ont mis le pied dans cet hôtel, qu'un asile leur y a été accordé, l'agent diplomatique a le droit et même le devoir de prendre les mesures nécessaires pour garantir leur sûreté personnelle. Aussi, s'il ne peut

(1) *Mémoires de l'abbé de Montgon*, t. I.

obtenir du gouvernement local un sauf-conduit pour que les réfugiés sortent librement du pays, il pourra prolonger leur séjour dans son hôtel pendant un temps indéfini sans que le gouvernement y trouve à redire; c'est à ce gouvernement à abréger ce temps en accordant aux réfugiés la liberté de quitter le pays, plutôt que d'épier le moment où ils sortent de la légation pour s'emparer de leurs personnes. »

En présence du cas du duc de Riperda, M. Albistur considère conséquemment comme illusoire la prérogative de l'immunité du domicile diplomatique, si le droit d'asile pour les accusés politiques n'est pas hors de discussion, si un gouvernement peut en aucune circonstance être autorisé à enlever de force d'une légation étrangère un réfugié poursuivi pour délit politique. La seule limite qu'il juge convenable à la jouissance de l'immunité, la condition indispensable pour que l'asile soit respecté, c'est que le réfugié ne convertisse pas la légation qui le protége en un foyer de conspiration contre le gouvernement qui le recherche. Quand un ministre étranger ouvre ses portes à un accusé politique, ce doit être seulement en vue de lui sauver la vie et non en vue de faire de l'opposition, de créer des conflits au gouvernement. Donc si aucune accusation de délit de droit commun ne pesait sur le duc de Riperda, l'ambassadeur anglais eût été dans son droit de s'opposer à son enlèvement par la force, comme l'a fait quelques années plus tard son collègue de Stockholm.

Il faudrait entrer dans les détails de ces affaires pour constater exactement la nature des accusations portées contre les personnes incriminées.

Si l'inviolabilité du domicile d'un ministre public ne peut être mise en doute comme principe de droit international aussi longtemps que ce ministre reste dans sa sphère légitime d'action, et s'il y a des cas d'une gravité exceptionnelle dans lesquels les gouvernements peuvent en faisant usage de leur droit suprême mettre un terme à l'existence même d'une ambassade, on comprend facilement comment a dû tomber en désuétude l'antique pratique qui étendait l'inviolabilité diplomatique et l'exterritorialité à tout le quartier où était situé l'hôtel d'une ambassade*.

* Vattel, *Le droit*, liv. 4, ch. 9, §§ 117, 118 ; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 1, § 17 ; Martens, *Précis*, § 220; Martens, *Guide*, §§ 29, 35 ; Phillimore, *Com.*, vol. II, §§ 204-208; Twiss, *Peace*, § 201 ; Bynkershoek, *De foro*, cap. 16, 21 ; Wicquefort, *L'ambassadeur*, liv. 1, ch. 28; Garden, *Traité*, t. II, pp. 174-203; Klüber, *Droit*, §§ 207.

Exemption des réglements de police.

§ 590. Ce que nous avons dit de l'exemption de la juridiction civile et de la juridiction criminelle peut s'appliquer également à l'action de la police. Il va sans dire que celui qui est exempt d'une juridiction supérieure l'est aussi de celle des tribunaux inférieurs.

Un ministre étranger ne saurait toutefois se soustraire dans son hôtel ou au dehors à l'observation des réglements de police municipale qui ont pour but la sûreté et l'ordre publics; il doit veiller à ce que dans son hôtel il ne se fasse rien qui puisse y porter atteinte. Il ne doit pas permettre aux gens de sa suite le commerce de marchandises prohibées, ni l'exercice d'un métier qui pourrait porter préjudice aux habitants du pays. Il doit se conformer, en un mot, à toutes les ordonnances de police qui ne sont pas incompatibles avec sa dignité et son caractère. Seulement en cas de contravention il n'y a pas lieu de procéder contre lui par voie de poursuites et de contrainte. On respecte dans ce cas le principe d'exterritorialité, et l'on procède comme s'il s'agissait de faits relevant de la juridiction civile ou criminelle.

Du respect dû par les ministres publics aux autorités locales.

§ 591. En résumé les agents diplomatiques, quel que soit leur rang, ont pour premier devoir de respecter le gouvernement et les autorités de la nation chez laquelle ils résident; car en agissant autrement ils violent les principes du droit international et s'exposent à susciter de nombreuses et graves complications *.

Biens-fonds et propriété privée personnelle des ministres.

§ 592. Les immeubles qu'un ministre public peut posséder à l'étranger, ne se rattachant en aucune façon au caractère officiel dont il est revêtu, sont toujours régis par la loi du pays où ils sont situés; ils restent absolument étrangers aussi bien à la fiction de l'exterritorialité qu'au principe de l'immunité personnelle.

Ces biens sont donc, quand il y a lieu, susceptibles d'être vendus par autorité de justice et conformément aux règles ordinaires

208; Rayneval, *Inst.*, liv. 2, ch. 14, § 6; Felice, *Leçons de droit naturel*, t. II, lec. 31, p. 423; Bello, pte. 3, cap. 1, § 3; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 2; Heffter, § 212; Fiore, t. II, pp. 568 et seq.; Pradier-Fodéré, *Principes gén.*, p. 541; Horne, sect. 3, §§ 30, 31; Halleck, ch. 9, § 22; Wildman, vol. I, pp. 127-129; Polson, sect. 5, p. 32; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 129-131; Pinheiro Ferreira, *Vattel*, liv. 4, ch. 9, §§ 117, 118; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. III, pp. 315-318; Pinheiro Ferreira, *Suppl. au guide dip.*, pp. 109-115; Merlin, *Répertoire*, v. *Ministre public*, sect. 5; Rousset, *Recueil*, t. IV, p. 69; J. Albistur, *El Siglo*, de Montévidéo, 1875; *De la exterritorialidad*.

* Vattel, *Le droit*, liv. 4, ch. 7, § 93; Martens, *Guide*, § 34; Heffter, §§ 206-215; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 1, § 13; Halleck, ch. 9, § 29; Bello, pte. 3, cap. 2, § 1; Wicquefort, *L'ambassadeur*, liv. 1, § 20; Horne, § 42.

de procédure; mais pour éviter que l'indépendance si nécessaire à ces agents soit le moins du monde diminuée, les actions dans le cas que nous venons de rapporter sont censées se poursuivre par défaut. Il en est de même des objets mobiliers, qui n'ont aucune affinité avec le caractère représentatif et qui constituent la propriété privée, individuelle, du ministre public : ils doivent à ce titre demeurer soumis aux lois territoriales *.

Franchises douanières

§ 593. Plusieurs gouvernements permettent aux agents diplomatiques étrangers d'introduire en franchise les objets destinés à leur usage personnel et à celui de leur famille; d'autres fixent les quantités admissibles en exemption de taxe et ne soumettent que l'excédant aux droits ordinaires d'entrée; quelques-uns enfin, sans accorder directement la franchise, la consacrent indirectement en remboursant sur fonds de chancellerie ou de cabinet le montant des droits acquittés.

Le privilége de franchise diplomatique, n'étant pas rigoureusement indispensable au libre exercice des fonctions d'un ministre public, a été de nos jours renfermé dans des limites assez étroites, par suite des abus qu'il avait fini par engendrer.

C'est ainsi, par exemple, qu'à moins d'ordres contraires expédiés par anticipation à la frontière les bagages de tout agent diplomatique sont devenus passibles des visites de douane et que l'exemption de taxe doit invariablement être sollicitée par des notes écrites spécifiant avec précision la nature, les quantités et la destination des objets qui doivent en être l'objet **.



* Vattel, *Le droit*, liv. 4, ch. 8, §§ 113-115; Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 18, § ; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 1, § 17; Phillimore, *Com.*, vol. II, §§ 180, 181; Martens, *Précis*, § 217; Martens, *Guide*, § 31; Bynkershoek, *De foro*, cap. 14, 16, § 6; Réal, *Science*, t. V, ch. 1, sect. 9, nos 4, 5; Garden, *Traité*, t. II, pp. 114 et seq.; Klüber, *Droit*, § 210; Burlamaqui, *Principes*, ch. 13, § 12; Rayneval, *Inst.*, liv. 2, ch. 14, § 5; Bello, pte. 3, cap. 1, § 3; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 2; Heffter, §§ 215, 217; Pradier-Fodéré, *Principes généraux*, p. 541; Halleck, ch. 9, § 23; Horne, § 28; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 116-118; Pinheiro Ferreira, *Suppl. au guide dip.*, pp. 103, 104; Dalloz, *Répertoire*, v. *Agent dip.*, nos 110, 113; Merlin, *Répertoire*, v. *Ministre pub.*, sec. 5; Mirus, *Das europ.*, § 343.

** Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 1, § 18; Vattel, *Le droit*, liv. 4, ch. 7, § 105; Phillimore, *Com.*, vol. II, §§ 202, 203; Twiss, *Peace*, § 293; Martens, *Précis*, § 227; Martens, *Guide*, § 35; Heffter, § 217; Klüber, *Droit*, §§ 205, 206; Garden, *Traité*, t. II, pp. 172-174; Bello, pte. 3, cap. 1, § 3; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 2; Pradier-Fodéré, *Principes généraux*, p. 541; Halleck, ch. 9, § 24; Horne, sect. 3, § 29, p. 102; Eschbach, *Int.*, pp. 92 et seq.; Merlin, *Répertoire*, v. *Ministre public*, sect. 5; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 141-145; Pinheiro Ferreira, *Précis de Martens*, §§ 227, 228; Pinheiro Ferreira, *Suppl. au guide dip.*, pp. 104-109; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. III, pp. 291, 292; Albertini, pp. 185, 186.

§ 594. Les ministres publics sont partout exemptés du paiement des impôts purement personnels et directs. Par contre, à moins de conventions spéciales fondées sur le principe de la réciprocité, ils restent soumis aux impôts indirects, aux taxes d'octroi et aux autres charges analogues, telles que péages de ponts et de chaussées, frais de poste, etc. Quant à l'impôt foncier, les ministres publics ne peuvent s'en affranchir pour les immeubles qu'ils possèdent, alors même que ces immeubles sont affectés uniquement à leur logement personnel. Il en serait tout autrement, si l'hôtel de la légation était la propriété de leur gouvernement; car les convenances internationales ne permettent évidemment pas de traiter un gouvernement étranger comme un contribuable ordinaire et, partant, de l'assujettir à des impositions territoriales et directes *. Impôts directs et indirects.

§ 595. Les ministres publics, étant considérés comme vivant dans leur propre pays et étant exempts de la juridiction locale dans la mesure que nous avons indiquée plus haut, doivent forcément jouir dans l'intérieur de leur maison du droit de pratiquer leur religion. Ce droit, qui a été reconnu par tous les peuples, ne saurait toutefois s'exercer qu'à la condition d'observer les réglements municipaux et de police concernant le maintien de l'ordre public. Liberté de culte.

L'influence chaque jour plus puissante de l'indépendance religieuse et de la liberté de conscience a étendu ce privilége jusqu'au point d'autoriser l'établissement, comme annexes des hôtels des ambassades étrangères, de chapelles publiques dans lesquelles toutes les personnes professant le même culte, étrangers ou nationaux, sont librement admises à célébrer leurs cérémonies religieuses. Ces chapelles sont toutefois tenues de renfermer l'accomplissement de leur rite dans l'intérieur de leur enceinte et, à moins d'autorisations exceptionnelles, de s'interdire toute procession publique, ainsi que l'usage des cloches. Quant aux baptêmes et aux mariages qu'elles sont appelées à consacrer, il est peu de pays qui ne reconnaissent à ces actes religieux la

* Vattel, *Le droit*, liv. 4, ch. 7, § 105; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 1, § 18; Phillimore, *Com.*, vol. II, §§ 202, 203; Twiss, *Peace*, § 203; Martens, *Précis*, §§ 227-229; Martens, *Guide*, § 35; Heffter, § 217; Klüber, *Droit*, § 205; Garden, *Traité*, t. II, pp. 172 et seq.; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 2; Bello, pte. 3, cap. 1, § 3; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 141 et seq.; Pradier-Fodéré, *Principes*, p. 541; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, note 136; Albertini, pp. 184, 185.

même valeur que s'ils avaient été accomplis dans les églises paroissiales *.

Des égards qui sont dus aux ministres publics dans les États où ils ne sont pas accrédités.

§ 596. Les ministres publics n'ont pas droit aux immunités et aux privilèges inhérents à leurs fonctions hors du pays où ils sont accrédités; toutefois il est d'usage que lorsqu'ils traversent le territoire des États amis, particulièrement pour se rendre à leur destination, les autorités de ces États aient pour eux tous les égards dus à leur caractère officiel. On doit surtout une entière sûreté au ministre voyageant pour les affaires d'une nation. L'insulter est faire injure à son gouvernement et à toute la nation; lui faire violence, c'est blesser le droit de légation qui appartient à tous les souverains.

Assassinat des ambassadeurs français.

§ 597. Aussi le roi François Ier était-il fondé à se plaindre du meurtre de ses deux ambassadeurs, MM. Rincon et Frégosse, qui, en se rendant à Venise et à Constantinople, furent arrêtés sur les bords du Pô et assassinés par ordre du gouverneur du Milanais, qui croyait ainsi favoriser la politique de Charles-Quint. Le roi de France, justement offensé, demanda la réparation de ce forfait, et, ne l'ayant pas obtenue, il déclara la guerre à l'empereur en invoquant en même temps le concours des autres nations chrétiennes.

Quelques auteurs, et Vattel est du nombre, considèrent ce fait comme un attentat contre le droit des gens; d'autres n'ont voulu y voir qu'une violation de la foi publique, par la raison que les ministres assassinés n'avaient pas encore été reçus officiellement par les gouvernements auprès desquels ils devaient résider. Pour nous, il nous est difficile de voir là autre chose qu'un crime odieux, une conséquence lamentable de cette politique ténébreuse et funeste qui fit répandre tant de sang en Europe au XVIe et au XVIIe siècle.

Passage des ministres publics et de leurs agents par un pays étranger.

§ 598. En temps de guerre comme en cas de danger pour le main-

* Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 1, § 21; Vattel, *Le droit*, liv. 4, ch. 7, § 104; Martens, *Précis*, §§ 222-226; Heffter, § 213; Phillimore, *Com.*, vol. II, §§ 207-210; Twiss, *Peace*, § 204; Klüber, *Droit*, §§ 215, 216; Martens, *Guide*, § 36; Wicquefort, *L'ambassadeur*, t. I, § 280; Garden, *Traité*, t. II, pp. 202-203; Fiore, t. II, p. 598; Bello, pte. 3, cap. 1, § 3; Bohmer, *Jus ecclesiasticum*, t. III, pp. 3, 37, 45 et seq.; Réal, *Science*, t. V, ch. 1, sect. 7, nº 2; Wildman, vol. I, p. 129; Horne, sect. 3, § 32, p. 103; Halleck, ch. 9, § 25; Moser, *Versuch*, t. IV, p. 155; Moser, *Beitrage*, t. IV, p. 185; Schmelzing, § 355; Merlin, *Répertoire*, v. *Ministre public*, sect. 5; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 134, 135, 137-139; Pinheiro Ferreira, *Précis de Martens*, §§ 224-226; Lawrence, *Elem.* by Wheaton, note 142; Pinheiro Ferreira, *Suppl. au guide dip.*, pp. 115-128; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. III, pp. 289, 290; *Statutes at large*, vol. VIII, pp. 328, 393, 472.

tien de l'ordre public il est de règle de tracer aux ambassadeurs et à leurs agents ou à leurs courriers l'itinéraire qu'ils doivent suivre. C'est ce qui arriva notamment à l'époque des négociations du congrès de Westphalie, dont les membres s'imposèrent réciproquement pour règle de ne pas permettre aux courriers chargés de leurs dépêches de suivre d'autres routes que celles comprises dans leur propre itinéraire et en dehors desquelles leurs titres de voyage ne devaient plus avoir ni valeur ni efficacité.

Dans tous les cas le gouvernement sur le territoire duquel passe un agent étranger est naturellement en droit de prendre certaines précautions, s'il est autorisé à craindre que cet agent ne mette à profit son séjour, même accidentel, pour compromettre les institutions établies, nuire aux intérêts généraux du pays ou manquer aux devoirs d'une stricte neutralité; il peut même lui refuser le passage ou la permission de séjourner.

§ 599. C'est ce qui arriva en 1854 à M. Soulé, ministre des États-Unis en Espagne, mais Français de naissance. Le gouvernement impérial lui ayant refusé la permission de séjourner à Paris, M. Mason, alors représentant de l'Union en France, demanda des explications. « Le gouvernement de l'empereur, répondit le ministre des affaires étrangères, M. Drouyn de Lhuys, n'a pas prétendu empêcher l'envoyé qui traversait la France d'aller à son poste pour s'acquitter de sa mission; mais il existe une différence entre un simple passage et le séjour d'un étranger dont malheureusement les antécédents ont éveillé l'attention des autorités chargées du maintien de l'ordre public en France. Si M. Soulé se rendait directement à Madrid, la route de France lui était ouverte; s'il se proposait de venir séjourner à Paris, ce privilége lui était refusé. Je devais donc le consulter sur ses intentions, et c'est lui qui ne m'en a pas donné le temps. N'ayant pas l'autorisation nécessaire pour représenter son pays d'adoption dans son pays natal, M. Soulé n'est pour nous qu'un simple particulier, et il se trouve sous le coup de la loi commune. » M. Drouyn de Lhuys allait trop loin, à notre avis, en considérant un ministre public en voyage comme un simple particulier; toutefois M. Soulé ayant donné l'assurance que son intention était seulement de traverser la France pour se rendre à Madrid, le passage lui fut permis.

Cas de M. Soulé, ministre des États-Unis. 1854.

§ 600. Le privilége du libre passage ne concerne que les nations en paix entre elles.

Liberté de passage.

Le ministre d'un gouvernement ennemi ne peut toucher le ter-

ritoire de l'autre belligérant, s'il n'est muni d'un sauf-conduit ; autrement il court le risque d'être arrêté. Toutefois aucune raison de droit n'autorise un belligérant à enlever l'agent diplomatique de son adversaire sur le territoire ou sur le navire d'une nation neutre.

Aucun ministre public ne peut prétendre à la franchise des droits de douane pour faire passer par d'autres pays des bagages qu'il ne transporte pas avec lui. Ce qui se pratique à ce sujet en vertu d'usages particuliers, par des égards de réciprocité ou par déférence de la part d'États secondaires, ne suffit pas pour établir l'existence d'un droit ou d'un usage général *.

Messagers et courriers.

§ 601. On confie quelquefois le transport des dépêches diplomatiques à des personnes de distinction, qui voyagent alors en courriers ; mais le plus généralement on se sert de courriers proprement dits, qui dans plusieurs pays portent un costume particulier et un écusson qui les font reconnaître comme tels.

Les immunités dont jouissent les ministres publics s'étendent aux messagers, aux courriers de cabinet, aux porteurs de dépêches officielles et généralement à toutes les personnes remplissant une mission quelconque pour le compte d'un ambassadeur. Seulement, pour leur assurer dans leur voyage les garanties auxquelles elles ont droit, mettre leur caractère officiel à l'abri de tout soupçon, les exempter de toute visite de douane aux frontières qu'elles ont à traverser, il est de règle de les munir de passeports spéciaux énonçant en termes précis la mission dont on les a chargés.

En cas de guerre l'expédition des courriers diplomatiques appelés à traverser les territoires qui sont le théâtre des hostilités ne peut naturellement s'accomplir qu'à l'aide de saufs-conduits délivrés par les parties belligérantes.

§ 602. Dans le courant de septembre 1870, après que les troupes

* Vattel, *Le droit*, liv. 4, ch. 7, §§ 84, 85; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 1, § 20; Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 18, § 5; Bynkershoek, *De foro*, cap. 9, § 7; Garden, *Traité*, t. II, pp. 212-214; Martens, *Précis*, §§ 246, 247; Martens, *Guide*, § 37; Phillimore, *Com.*, vol. II, §§ 172-175; Twiss, *Peace*, § 205; Heffter, § 207; Klüber, *Droit*, §§ 176, 204; Wicquefort, *L'ambassadeur*, liv. 1, § 29; Bello, pte. 3, cap. 1, § 3; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 2; Fiore, t. II, p. 601; Zouch, *De judice*, pte. 2, sec. 4, § 18; Mirus, *Das europ.*, § 365; Ompteda, *Lit.*, p. 571; Halleck, ch. 9, § 32; Wildman, vol. I, p. 119; Martens, *Causes célèbres*, t. I, pp. 173, 210, 285; Merlin, *Répertoire*, v. *Ministre public*, sect. 5; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 172, 173; Pinheiro Ferreira, *Suppl. au guide dip.*, pp. 118-121; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. III, pp. 257-260; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, note 141; Pradier-Fodéré, *Grotius*, t. II, pp. 343, 344.

Les ministres étrangers enfermés dans Paris pendant la guerre de 1870.

allemandes eurent investi Paris de manière à rendre la circulation absolument impossible sur une circonférence de plus de vingt lieues, les principaux membres du corps diplomatique étranger accrédités en France allèrent s'établir à Tours, siége de la délégation du gouvernement de la défense nationale; mais certains chefs de mission, au nombre de quinze, crurent devoir rester à Paris, et le nonce du Pape avait informé le ministre des affaires étrangères que les représentants du Saint Siége, de la Suisse, de la Suède, du Danemark, de la Belgique, du Honduras et du Salvador, des Pays-Bas, du Brésil, du Portugal, des États-Unis, de Monaco, de Saint-Marin, d'Hawaï, de la République Dominicaine, de la Bolivie et du Pérou étaient résolus à ne pas s'éloigner de leurs postes, à condition toutefois qu'ils continueraient de jouir de la plénitude de leurs immunités.

Le ministre français, dans une dépêche du 24 septembre, donna l'assurance que le gouvernement ne négligerait aucune mesure pour garantir la sécurité des membres du corps diplomatique et qu'il se prêterait à toutes les combinaisons qui pourraient faciliter leurs communications diplomatiques. Dès le lendemain M. Jules Favre s'adressa à M. de Bismark à l'effet d'obtenir le départ hebdomadaire d'un courrier diplomatique, qui serait autorisé à se rendre avec ses dépêches jusqu'à un point où elles pourraient être confiées à un service postal.

Par une dépêche apportée à Paris le 30 octobre suivant le ministre prussien, interprétant le droit des gens à sa façon, répondit « qu'il n'était pas admis en général par les usages de la guerre que les correspondances fussent autorisées à entrer ou à sortir d'une forteresse assiégée ; que cependant il était disposé à autoriser volontiers la sortie de lettres ouvertes émanant d'agents diplomatiques, en tant que leur contenu n'offrirait pas d'inconvénient sous le rapport militaire. »

Les membres du corps diplomatique enfermés dans la capitale adressèrent le 6 octobre à M. de Bismark une protestation collective, dans laquelle ils déclaraient qu'ils se seraient fait un devoir, quant au contenu de leurs dépêches, de se conformer scrupuleusement aux obligations imposées pendant un siége aux agents diplomatiques par les règles et les usages du droit international, mais que leur position d'agents diplomatiques et leurs obligations envers leurs gouvernements ne leur permettaient pas d'accepter la condition de ne leur adresser que des dépêches ouvertes ;

car elle rendrait impossible aux représentants diplomatiques des États neutres d'entretenir des rapports officiels avec leurs gouvernement respectifs.

M. de Bismark répliqua que « si les membres du corps diplomatique s'étaient décidés à partager avec le gouvernement de la défense nationale les inconvénients inséparables du séjour dans une forteresse assiégée, ce n'était pas le gouvernement prussien qui devait en porter la responsabilité, et que par rapport à leur correspondance extérieure ils se trouveraient évidemment hors d'état de fournir une garantie suffisante pour les messagers qu'ils croiraient devoir employer et qu'on serait obligé de laisser passer et repasser à travers les lignes allemandes.

Le quartier général prussien admit une seule exception en faveur de M. Washburne, ministre des États-Unis à Paris, qui conserva jusqu'à la fin du siége le privilége d'expédier et de recevoir des valises fermées par la voie de Versailles. Cette exception s'explique par le fait que la protection des sujets et des intérêts prussiens à Paris à la suite de la déclaration de guerre avait été confiée au ministre américain (1).

Inviolabilité des dépêches des ministres étrangers.

§ 603. Les droits et les prérogatives que la loi internationale accorde aux ministres publics sont tellement étendus que ces agents, aussi longtemps qu'ils résident sur un territoire neutre, peuvent, afin d'entretenir les bonnes relations de cet État avec le leur, expédier des courriers et des dépêches par l'intermédiaire de navires neutres, et ces bâtiments doivent être respectés par la nation qui est en guerre avec celle que les agents représentent, tant en raison de leur pavillon que du privilége diplomatique dont les couvre la mission postale qu'ils remplissent. C'est là un principe universellement reconnu, et de nos jours il n'est pas un État civilisé, en Europe comme en Amérique, qui n'admette que la violation des dépêches d'un ministre public soit une infraction à la loi générale des nations.

Nous croyons superflu d'ajouter que le respect et le secret des correspondances diplomatiques découlent d'un principe d'ordre supérieur, qu'il n'est plus possible d'invoquer dès qu'il est prouvé que l'agent, manquant lui-même aux devoirs de sa charge, a conspiré contre l'État sur le territoire duquel il se trouve *.

(1) J. Valfrey, *Histoire de la diplomatie du gouvernement de la défense nationale,* pte. 2, ch. 5, p. 5.

* Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 1, § 19; Vattel, *Le droit*, liv. 4, ch 9, § 213; Martens, *Précis*, § 250; Martens, *Guide*, § 26; Horne, sect. 4, § 37; Phillimore, *Com.*,

Juridiction du ministre sur le personnel officiel de la mission.

§ 604. Le ministre public n'a à proprement parler aucun droit de juridiction sur les personnes composant ce qu'on peut appeler le personnel officiel de la mission; pour en exercer une il faut qu'il ait reçu une délégation spéciale de son souverain; encore cette juridiction est-elle circonscrite dans des limites assez étroites. Voici à quoi elle se borne en matière criminelle : en cas de crime ou de délit commis dans l'hôtel de la légation ou au dehors par une personne attachée à la mission, le ministre doit faire arrêter le prévenu, s'il se trouve dans l'hôtel, ou demander son extradition, s'il a été arrêté au dehors par les autorités locales; faire constater les faits et au besoin requérir à cet effet l'assistance des autorités de l'endroit; procéder aux actes d'instruction, notamment à l'interrogatoire des témoins appartenant au personnel officiel ou non officiel de la mission; livrer le prévenu aux autorités de l'État que représente le ministre, et faire exécuter les réquisitions de ces autorités.

Mais en aucun cas le ministre ne peut livrer une personne appartenant à sa mission aux autorités du pays où il réside. S'il s'agit d'un crime ou d'un délit commis dans l'intérieur de l'hôtel de la légation par ou sur quelqu'une des personnes de la mission et que le coupable ait été arrêté dans l'hôtel, le gouvernement près duquel le ministre est accrédité n'a pas le droit de demander son extradition. En tout cas, s'il n'appartient pas aux tribunaux où le crime ou le délit a été commis de prononcer un jugement contre le coupable, on ne saurait leur refuser d'en suivre l'instruction; car aucun privilége ne peut priver la partie offensée du droit de faire procéder aux informations sur les lieux par les autorités locales auxquelles la loi commune en défère le pouvoir et qui ont qualité pour faire comparaître toutes les personnes dont les dépositions seraient nécessaires à l'enquête, en tant que ces actes ne compromettent pas réellement les intérêts politiques de la nation à laquelle appartient l'inculpé. Cette enquête est indispensable pour fournir au plaignant les moyens de justifier sa demande devant les autorités étrangères.

vol. II, § 190; Klüber, *Droit*, § 190; Riquelme, lib. 2, cap. ad. 1; Garden, *Traite*, t. II, pp. 22, 23; Halleck, ch. 9, § 10; Bielfeld, *Inst. pol.*, t. II, pp. 73, 204; Merlin, *Répertoire*, v. *Ministre public*, sect. 6; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 179, 180; Pinheiro Ferreira, *Suppl.*, pp. 139-141; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, notes 138, 139; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. III, p. 323; Robinson, *Adm. reports*, vol. VI, pp. 441-466.

Si pour cette instruction du procès il est nécessaire d'interroger des personnes de la mission, il est d'usage de requérir l'agent diplomatique par l'intermédiaire du ministre des affaires étrangères, de faire comparaître devant les tribunaux les personnes appelées comme témoins, ou bien de charger l'agent lui-même de recevoir leurs dépositions en présence du secrétaire de la légation et de les remettre ensuite en due forme à l'autorité qui les requiert.

Dans tout ce qui regarde la juridiction contentieuse, civile et criminelle, si la sentence de l'agent devait être exécutée sur le territoire de l'État où il réside, les tribunaux ne pourraient être obligés de reconnaître cette sentence, si ce n'est dans les cas exceptionnels admis pour la reconnaissance des sentences prononcées par les tribunaux étrangers*.

Personnel non officiel.

§ 605. Il est nécessaire d'établir une distinction entre les personnes faisant partie de la mission, telles que les conseillers, les secrétaires et les attachés, qui forment le personnel officiel proprement dit, et les personnes qui composent le personnel non officiel, c'est-à-dire les personnes de la maison privée du ministre, son secrétaire particulier, les officiers de l'hôtel, les domestiques, etc. Les uns et les autres sont sous la protection du droit des gens et participent dans une certaine mesure aux prérogatives accordées au ministre lui-même; car on comprend que l'indépendance de celui-ci ne serait pas complète, s'il pouvait être troublé, inquiété dans l'exercice de ses fonctions par rapport aux personnes employées par lui et si ces personnes ne dépendaient pas exclusivement de lui.

C'est ici que commence à se faire sentir la différence entre le personnel officiel et le personnel non officiel.

A l'égard des gens qui composent ce dernier, il est incontestable qu'en matière criminelle la juridiction locale ne saurait être invoquée pour des personnes qui n'ont aucun droit personnel aux priviléges diplomatiques, sauf le cas où le crime ou le délit aurait été commis dans l'hôtel de l'ambassade ou de la légation, cas dans lequel le gouvernement auprès de qui le ministre est accrédité ne pourrait demander l'extradition du coupable, l'hôtel de la légation

* Martens, *Guide*, § 33; Heffter, § 216; Vattel, *Le droit*, liv. 4, ch. 9, § 122; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 1, § 16; Twiss, *Peace*, § 202; Fiore, t. II, pp. 593 et seq.; Bello, pte. 3, cap. 1, § 3; Horne, sect. 3, §§ 25, 26; Pinheiro Ferreira, *Vattel*, liv. 4, § 122; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. III, p. 322.

étant regardé comme un territoire étranger; mais si le crime ou le délit est commis hors de l'hôtel, la répression appartient aux autorités locales.

1812. Cas du chasseur du ministre de Bavière à Berlin.

§ 606. Il y a cependant des exemples de décisions contraires. Ainsi, en 1812 le chasseur du ministre de Bavière à Berlin ayant assassiné le laquais du même ministre, mais hors de l'hôtel de la légation, le ministre fit arrêter l'assassin dans son hôtel; le gouvernement prussien, se fondant sur ce que le criminel n'était pas sujet prussien, abandonna le jugement à l'autorité bavaroise.

Mais rien ne saurait justifier l'application de la règle de l'exterritorialité aux délits ou aux crimes commis par des domestiques nés dans le pays même de la résidence du chef de légation qui les emploie. Celui-ci, n'ayant aucune juridiction sur eux et ne pouvant pas davantage les faire juger par les lois de son propre pays, est moralement tenu de les renvoyer de son service et de les abandonner à l'action des tribunaux locaux.

Les mêmes principes doivent être appliqués en matière civile. Un domestique du ministre peut être arrêté pour dettes; ses effets peuvent être saisis, mais seulement hors de l'hôtel de la légation. En général les autorités locales le traitent comme un simple particulier pour tout ce qui ne concerne pas les affaires de son maître; mais quand il agit comme mandataire du ministre, il doit être exempt de toute poursuite personnelle : c'est au chef de la mission que doit remonter la responsabilité des ordres exécutés par le serviteur *.

Juridiction criminelle du ministre sur le personnel non officiel.

§ 607. De même que l'inviolabilité personnelle, l'exemption de la juridiction locale comprend toutes les personnes qui dépendent plus ou moins directement d'une légation. Ce privilége ne découle pas seulement de la fiction légale de l'exterritorialité; il a encore son fondement rationnel dans le caractère spécial des fonctions diplomatiques, lequel échappe moralement à l'action des lois territoriales et exige impérieusement que pour ne pas compromettre les intérêts d'un service public étranger les personnes qui dépendent d'une légation ou concourent à ses travaux ne soient jamais soustraites au contrôle et à la législation de leur propre pays.

* Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 18, § 8; Vattel, *Le droit*, liv. 4, § 120; Bynkershoek, *De foro*, cap. 15 et seq.; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 1, § 16; Martens, *Guide*, § 25; Martens, *Précis*, §§ 235, 237; Klüber, *Droit*, §§ 188, 189; Heffter, § 216; Garden, *Traité*, t. II, pp. 22, 23; Bello, pte. 3, cap. 1, § 3; Horne, sect. 4, §§ 36, 37; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. III, p. 320.

En droit rigoureux on pourrait donc soutenir qu'un ministre public a le pouvoir de juger et de punir les crimes commis par ses employés et ses serviteurs. C'est une opinion qui a longtemps prévalu, et les annales diplomatiques mentionnent plusieurs ministres publics qui se sont arrogé le droit de prononcer des peines, même la peine capitale, contre des personnes attachées à leur suite.

1603. Affaire survenue à Londres au sujet d'un domestique de l'ambassade française.

§ 608. En 1603 un nommé Combaut, attaché au service du duc de Sully, ambassadeur de France à Londres, assassina un sujet anglais. L'ambassadeur jugea le coupable avec l'assistance d'un jury français, qui le condamna à la peine de mort; puis il le remit entre les mains des autorités anglaises pour être exécuté; mais le jugement resta sans effet, attendu que le roi Jacques Ier gracia le coupable.

Sans apprécier jusqu'à quel point, aux termes des lois françaises, le duc de Sully avait compétence pour juger au criminel en pays de chrétienté un de ses nationaux, il nous est difficile d'admettre que dans l'espèce le gouvernement anglais fût fondé en droit à remettre la peine prononcée; à notre avis, il eût mieux agi en refusant simplement son concours pour l'exécution de la sentence.

Cas d'exécutions en Vénétie et en Angleterre.

§ 609. Dans l'ancienne république de Venise un ambassadeur d'Espagne condamna à mort un de ses domestiques, qu'il fit pendre à une fenêtre de son palais.

Un autre ambassadeur français à Londres en agit de même à l'égard d'un des siens qui s'était rendu coupable du crime de viol.

Affaire du domestique de l'ambassade française en Hollande, condamné par son ambassadeur.

§ 610. Vers la fin du XVIIIe siècle un des domestiques de M. de Thou, ambassadeur français en Hollande, fut arrêté par une patrouille du pays pour attentat aux mœurs, puis enfermé dans un corps de garde. L'ambassadeur français réclama aussitôt la remise du coupable; celui-ci lui ayant été livré, il le jugea et prononça contre lui les peines édictées par les lois de son pays.

Opinion des publicistes sur le droit de juridiction criminelle des agents diplomatiques.

§ 611. Ce droit de juridiction criminelle revendiqué et exercé dans les temps anciens par certains agents diplomatiques a été longuement et savamment débattu par les publicistes. La majorité des auteurs a contesté l'existence de ce prétendu droit, et blâmé comme un excès abusif ces sentences de mort prononcées et exécutées dans l'intérieur des légations étrangères. Quant à nous, nous considérons comme une nécessité découlant de la situation même des agents revêtus d'un caractère représentatif que leur personnel jouisse de la même immunité qu'eux-mêmes, ne puisse

sous aucun prétexte être troublé dans le libre exercice de ses fonctions et ne soit par conséquent justiciable que des lois et des tribunaux de son pays ; mais nous ne saurions admettre qu'un ministre public s'érige en haut justicier sur le territoire même où il remplit son mandat, prononce des sentences criminelles et porte ainsi la plus flagrante atteinte à l'indépendance souveraine du gouvernement près lequel il est accrédité.

Dans les sociétés modernes le droit de juridiction tant au civil qu'au criminel ne fait pas intrinsèquement partie des attributions diplomatiques (1) ; l'usage consacré veut qu'en cas de crime ou de délit imputable à une des personnes placées sous sa dépendance le chef d'une légation renvoie aussitôt le coupable dans son pays pour y être jugé. C'est même pour prévenir tout doute, toute difficulté à cet égard que chez la plupart des nations les lois civiles ou la coutume exigent que tout chef de mission remette une liste exacte de son personnel au ministre des relations extérieures du gouvernement près lequel il est accrédité. Cette formalité a entre autres effets celui de soumettre les personnes de la suite du ministre à son contrôle et à sa surveillance, de sorte qu'elles ne puissent vivre dans un état d'indépendance absolue et avoir la liberté de se livrer sans crainte à toute espèce de désordres *.

Juridiction gracieuse.

§ 612. La juridiction accordée au ministre public à l'égard de sa suite est celle qu'on désigne sous le nom de *volontaire* ou *gracieuse*. Ainsi il peut recevoir des testaments, légaliser les contrats et les actes de l'état civil, faire apposer les scellés, etc. Le ministre public peut également exercer cette juridiction gracieuse par rapport aux sujets de son gouvernement dans le pays où il réside ; mais alors il faut qu'il ait reçu un mandat spécial.

Toutefois le gouvernement près lequel le ministre est accré-

(1) On peut faire une exception pour la Turquie et les États barbaresques, où les représentants des puissances européennes jouissent d'une juridiction très-étendue, notamment en matière pénale et particulièrement sur les gens de leur suite.

* Vattel, *Le droit*, liv. 4, § 124 ; Bynkershoek, *De foro*, cap. 15 et seq.; Martens, *Guide*, § 33 ; Martens, *Précis*, § 219 ; Villefort, *Priviléges*, pp. 25 et seq.; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 1, § 16 ; Phillimore, *Com.*, v. II, §§ 186 et seq.; Heffter, § 216 ; Klüber, *Droit*, §§ 212 et seq.; Rutherforth, *Inst.*, b. 2, ch. 9, § 20 ; Halleck, ch. 9, § 20 ; Westlake, § 133 ; Wildman, v. I, ch. 3 ; Twiss, *Peace*, § 202 ; Fiore, t. II, pp. 593 et seq.; Garden, *Traité*, t. II, p. 171 ; Rayneval, *Inst.*, liv. 2, ch. 14 ; Burlamaqui, *Droit de la nat.*, t. V, pte. 4, ch. 15 ; Bello, pte. 3, cap. 1, § 3 ; Horne, sect. 3, § 26 ; Moser, *Versuch*, t. IV, p. 324 ; Vergé, *Précis de Martens*, t. II, pp. 124 et seq., 156 ; Pinheiro Ferreira, *Précis de Martens*, § 219 ; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. III, pp. 325, 326.

dité n'est pas plus obligé de reconnaître ces actes comme valables qu'il ne l'est de reconnaître tous autres actes émanant des autorités de l'État que représente le ministre; ces actes de juridiction gracieuse ne peuvent avoir de valeur auprès des tribunaux locaux que dans les limites prévues par des traités ou consacrées par les règles générales sur les contrats faits en pays étranger; le gouvernement territorial peut n'en pas admettre la validité toutes les fois que le litige est regardé par lui comme étant du ressort de ses tribunaux.

Dans aucun cas les ministres étrangers n'ont le droit de statuer sur des contestations entre leurs nationaux ni même entre les personnes de leur suite.

Faculté de délivrer des passeports.

§ 613. Une autre faculté encore laissée au ministre public est celle de délivrer des passeports à ses nationaux ou aux étrangers qui veulent se rendre dans le pays qu'il représente; mais dans ce dernier cas le ministre doit se mettre d'accord avec les autorités du pays auquel le sujet appartient *.

SECTION III. — BATIMENTS DE GUERRE ET ARMÉES ÉTRANGÈRES.

Base du privilége d'exterritorialité des bâtiments de guerre.

§ 614. Les bâtiments de guerre sont regardés comme une partie du territoire de la nation dont ils portent le pavillon; par conséquent, lors même qu'ils sont mouillés dans un port étranger, l'équipage et en général toutes les personnes qui se trouvent à leur bord sont censés fouler le sol de leur patrie. D'un autre côté, ces bâtiments étant armés par le gouvernement d'un État indépendant, leurs commandants, leurs officiers et leurs équipages sont de véritables fonctionnaires de ce même État, des délégués ou des agents d'une force publique étrangère; il s'ensuit naturellement que les navires de guerre, comme propriété d'un gouvernement, ont droit à l'indépendance et au respect dû au pouvoir souverain dont ils sont les représentants armés.

* Martens, *Guide*, § 51; Martens, *Précis*, § 219; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 1, § 16; Heffter, § 216; Garden, *Traité*, t. II, p. 169; Fiore, t. II, p. 579; Bello, pte. 3, cap. 1, § 3; Horné, sect. 3, § 25; Pinheiro Ferreira, *Précis de Martens*, § 219; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. III, p. 326.

Nous ferons observer ici, avec le commentateur de Wheaton, M. Dana, que les immunités dont jouissent les navires de guerre dépendent plutôt de leur caractère public que de leur caractère militaire. Elles sont accordées non au navire de guerre, mais au navire national, revêtu comme tel d'un certain caractère de souveraineté.

A ce point de vue on peut donc assimiler en quelque sorte le commandant d'un bâtiment de guerre à un agent diplomatique accrédité auprès d'une cour étrangère, l'état-major et l'équipage placés sous ses ordres au personnel officiel et non officiel d'une mission, enfin le navire lui-même à l'hôtel d'une ambassade ou d'une légation.

De cette assimilation, qu'un usage universel a d'ailleurs consacré en fait, il résulte comme première conséquence que tout bâtiment de la marine militaire et l'ensemble du personnel qu'il renferme sont couverts par la fiction de l'exterritorialité avec toutes les prérogatives et les immunités qui s'y rattachent.

La seconde conséquence à en déduire, c'est qu'aucune autorité autre que celle du gouvernement auquel il appartient n'a le droit de s'immiscer dans ce qui se passe à bord d'un navire de guerre*.

§ 615. Ce dernier point n'offre aucune difficulté et ne saurait donner lieu à aucune objection valable tant que le navire est au large; car la pleine mer n'étant placée ni dans le domaine ni sous le contrôle exclusif d'aucun peuple en particulier, les bâtiments quels qu'ils soient, de commerce ou de guerre, propriété privée ou publique, restent forcément sous l'empire des lois et du gouvernement du pays qui les couvre de sa nationalité et ne peuvent avoir avec les navires étrangers qu'ils rencontrent que des relations d'un caractère international, régies par l'usage ou les traités**. Le navire en pleine mer.

§ 616. Mais dès que le bâtiment arrive dans les eaux juridictionnelles d'un État étranger, tels que ports, hâvres, rades, mer littorale ou territoriale, il se trouve en présence de deux souverainetés, Dans un port ou dans la mer territoriale.

* Ortolan, *Règles*, t. I, pp. 186 et seq.; Phillimore, *Com.*, v. I, § 341; Vattel, *Le droit*, liv. 1, ch. 19, § 216; Klüber, *Droit*, § 55; Lampredi, *Du commerce*, pte. 1, § 10; Schmalz, *Droit des gens*, liv. 8, ch. 2, p. 284; Negrin, pp. 37 et seq.; Riquelme, tit. 2, sect. 1, cap. 9.

** Ortolan, *Règles*, t. I, p. 189; Hautefeuille, *Hist.*, ch. 4, sect. 2, § 1; Negrin, pp. 39 et seq.; Riquelme, tit. 2, sect. 1, cap. 9; Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 2, § 10; Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 3, § 13; Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 7, § 80; Rutherforth, *Inst.*, vol. II, ch. 9, §§ 18, 19.

de deux puissances distinctes, et l'on peut se demander si pendant son séjour il y sera régi par la juridiction des eaux où il est mouillé, ou par celle de son propre pays. Les raisons qui font partout assujettir le navire marchand à la juridiction territoriale sont sans application possible au navire de guerre, dont, ainsi que nous venons de l'expliquer, le caractère, l'organisation et l'emploi diffèrent essentiellement; aussi en quelque endroit qu'il soit demeure-t-il régi exclusivement par la souveraineté et par les lois du gouvernement auquel il appartient; l'État dans les eaux duquel il se trouve accidentellement n'a avec lui que des relations internationales déléguées aux autorités compétentes dans les conditions indispensables pour la sauvegarde des droits internes de chaque État.

Exemption de la juridiction civile et criminelle.

§ 617. Du principe qui en toute circonstance exempte les navires de guerre de l'action des autorités ainsi que de la juridiction civile et criminelle des tribunaux du pays étranger où ils mouillent, il résulte que pénétrer à leur bord par force est une violation de pavillon, qui peut entraîner les plus graves conséquences et justifier une rupture de relations entre deux États *.

Droits de l'État propriétaire du port.

§ 618. Au dessus de l'immunité juridictionnelle dont nous venons de parler se placent cependant les droits de propre conservation et d'indépendance souveraine. Tout gouvernement est donc autorisé soit à interdire l'accès de ses ports aux bâtiments de guerre étrangers, s'il a des motifs sérieux pour ne pas suivre à leur égard les règles ordinaires du droit des gens, soit à prendre des moyens de surveillance et de sûreté, s'il croit leur présence dangereuse; il n'outrepasserait même pas son droit, s'il venait dans ce cas à sommer ces navires de quitter le port ou la mer territoriale, sauf naturellement à assumer la responsabilité d'actes qui suivant les circonstances pourraient perdre leur caractère défensif pour revêtir celui de véritable offense et constitueraient ainsi une légitime cause de guerre **.

Immunités accordées aux navires de guerre.

§ 619. En outre de ces immunités, qui sont reconnues aujourd'hui de droit acquis, les nations s'en accordent réciproquement d'autres de nature spéciale pour leurs bâtiments de guerre.

En France notamment les vaisseaux de guerre étrangers sont

* Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 2, § 9; Ortolan, *Règles*, t. I, pp. 109 et seq.

** Ortolan, *Règles*, t. I, pp. 190 et seq.; Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 2, § 9.

exemptés des droits de douane et des taxes de consommation intérieure à l'égard des marchandises qu'ils embarquent pour la traversée et pour leur ravitaillement journalier. Par mesure particulière les bâtiments de guerre des États-Unis ont été autorisés à établir à Villefranche un entrepôt spécial, d'où ils peuvent tirer leurs approvisionnements sans être astreints à aucune des formalités réglementant les réexportations d'entrepôt. Quant aux marchandises françaises non soumises à des droits de consommation intérieure, elles ne supportent aucune taxe de sortie quelle qu'en soit la destination. Les marines militaires des deux nations sont traitées réciproquement de la même manière dans les ports des deux pays *.

Cas d'actes d'hostilité par le bâtiment étranger.

§ 620. Quelles que soient la nature et l'étendue des priviléges accordés aux bâtiments de guerre, il est évident qu'on ne saurait l'invoquer pour couvrir des actes contraires au droit des gens, tels que les attaques contre la sûreté de l'État ou des violences contre les particuliers. En pareils cas il ne peut plus être question de juridiction, mais bien de défense légitime, et l'État menacé ou attaqué a le droit et le devoir de ne prendre conseil que des exigences commandées par la situation.

Ce principe salutaire a été affirmé en ces termes par la cour de cassation de Paris en 1832 : « Le privilége établi par le droit des gens en faveur des navires amis ou neutres cesse dès que ces navires, au mépris de l'alliance ou de la neutralité du pavillon qu'ils portent, commettent des actes d'hostilité; dans ce cas il deviennent ennemis et doivent subir toutes les conséquences de l'acte d'agression dans lequel ils se sont placés. »

Dans l'espèce il s'agissait, il est vrai, d'un navire de commerce, du vapeur sarde *Carlo Alberto;* mais dans l'arrêt la doctrine, loin d'être émise comme restreinte au cas particulier, est posée comme règle d'une application générale sans distinction du caractère public ou privé du navire.

Responsabilité des officiers et de l'équipage.

§ 621. L'inviolabilité reconnue en tout lieu aux bâtiments de guerre et étendue aux personnes qui les montent n'entraîne pas l'irresponsabilité de celles-ci ; seulement les actions à diriger contre elles doivent être poursuivies par voie diplomatique **.

Réglements sanitaires.

§ 622. La seule exception, si toutefois c'en est une, apportée

* Clunet, *Journal du droit int. privé,* 1875, p. 87.

** Ortolan, *Règles,* t. I, pp. 190 et seq.; Wheaton, *Élém.,* pte. 2, ch. 2, § 9; Negrin, p. 41.

au principe d'immunité juridictionnelle est celle qui a trait à l'obligation d'observer les réglements sanitaires du pays où le bâtiment de guerre veut aborder. Un État, en effet, est toujours libre d'interdire à titre général l'accès de son territoire ou de ne le permettre que sous certaines réserves; or les épreuves sanitaires, n'étant que des précautions hygiéniques, des conditions parfaitement licites mises à l'admission des navires dans les eaux d'un autre État, ne peuvent être considérées comme portant atteinte au droit d'exterritorialité, qui n'est d'ailleurs garanti qu'aux seuls bâtiments de guerre *.

Étendue de l'immunité.

§ 623. L'immunité découlant de l'exterritorialité couvre les embarcations, canots, chaloupes, et les autres accessoires ou dépendances du bâtiment de guerre. Mais elle ne s'étend ni aux marchandises ni aux navires capturés en violation de la neutralité du pays où les prises sont amenées. Telle est la doctrine qui a dicté l'arrêt de la cour suprême des États-Unis dans l'affaire du bâtiment espagnol la *Santissima Trinidad*, dont la cargaison avait été capturée en pleine mer par des navires commissionnés par les Provinces Unies du Rio de la Plata pendant la guerre de l'indépendance, mais armés dans les ports des États-Unis.

La cour, reconnaissant que les États-Unis étaient en paix avec l'Espagne et que la prise avait été faite par des bâtiments armés et équipés en guerre dans un port de l'Union, décida: 1° que l'armement du navire capteur dans les conditions où il avait eu lieu constituait une atteinte à la neutralité des États-Unis ; 2° que dès lors ce serait aggraver cette violation du droit des gens que de permettre à de semblables navires de se livrer à des actes d'hostilité contre les autres nations avec l'armement qu'ils s'étaient procuré dans les ports où ils venaient chercher asile; 3° enfin, qu'aucune immunité juridictionnelle ne pouvant couvrir de pareils actes, il y avait obligation stricte de restituer les marchandises réclamées par les propriétaires espagnols comme leur ayant été enlevées injustement **.

Armées étrangères. — Passage ou stationnement de troupes sur un territoire étranger.

§ 624. Lorsqu'un État indépendant accorde à une armée étrangère la permission de passer ou de séjourner sur son territoire, les personnes qui composent cette armée ou se trouvent dans ses rangs ont droit aux prérogatives de l'exterritorialité. Une sem-

* Ortolan, *Règles*, t. I, p. 192; Negrin, p. 41.

** Ortolan, *Règles*, t. I, liv. 2, ch. 10; Wheaton, *Élém.*, ptc. 2, ch. 2, § 9; Phillimore, *Com.*, vol. I, § 343.

blable permission implique, en effet, de la part du gouvernement qui l'accorde l'abandon tacite de ses droits juridictionnels et la concession au général ou aux officiers étrangers du privilége de maintenir exclusivement la discipline parmi leurs soldats et de rester seuls chargés de réprimer les méfaits qu'ils viendraient à commettre.

On comprend sans peine les dangers et les inconvénients de toute sorte auxquels des troupes de passage seraient exposées, si leur direction et leur police étaient enlevées à leurs propres officiers pour être exercées par des autorités étrangères. Nous avons à peine besoin d'ajouter que pour que dans l'espèce il y ait matière à immunité le passage ou le séjour de ces troupes doit avoir été régulièrement sollicité et accordé ; s'il n'en avait pas été ainsi, ce serait un cas de violation de territoire, un acte d'hostilité, qui ne saurait créer aucun droit, aucun privilége en dehors de ceux que confère à l'ennemi une guerre ouvertement déclarée. Lorsque le passage de la frontière est le résultat de circonstances de force majeure et conserve un caractère innocent, l'État offensé rentre aussitôt dans le plein exercice de sa souveraineté et de sa juridiction ; il ne manquerait donc à aucun devoir international en faisant arrêter et désarmer les troupes étrangères qui foulent indûment son sol et en réclamant du chef de cet envahissement une légitime réparation *.

SECTION IV. — Expositions universelles.

§ 625. Les expositions des arts et de l'industrie, en se transformant en concours universels, internationaux, ont engagé les gouvernements sous les auspices desquels elles s'organisent à accorder certaines immunités aux objets exposés, qui sont notamment affranchis des impôts de toute nature auxquels les provenances étrangères sont ordinairement assujetties: droits de douane, d'octroi, de statistique, etc.

Exemptions accordées aux produits exposés.

* Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 2, § 9; Phillimore, *Com.*, vol. I, § 338; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, note 68.

Or ce n'est là qu'une mesure fiscale, de nature à attirer, à encourager les producteurs, les inventeurs, les fabricants, à faciliter l'envoi de leurs produits; mais elle ne va pas jusqu'à mettre ces produits à l'abri des saisies ou des séquestres que des créanciers ou tous autres ayant cause pourraient avoir droit de pratiquer contre eux. Et pourtant, dans l'intérêt même de l'exposition, il importe que les inventions nouvelles n'en soient point écartées par la crainte de poursuites ultérieures et que les objets exposés ne soient pas enlevés de l'exposition avant sa clôture.

On s'est imaginé que cette garantie existait de fait, en vertu du privilége d'exterritorialité, qu'on prétendait appliquer aux sections de l'exposition affectées aux nations étrangères, lesquelles devaient être considérées comme continuant de faire partie du territoire de ces nations et échappant par conséquent à la souveraineté du siége de l'exposition ainsi qu'à la compétence des agents de l'autorité locale.

Le savant rédacteur en chef du *Journal du droit international privé*, M. Edouard Clunet (1), qui a fait une étude spéciale du sujet, n'a pas de peine à démontrer que cette fiction ne soutient pas un examen approfondi. Nous avons vu en effet que l'exterritorialité est un privilége accordé aux agents diplomatiques dans le but de protéger en eux l'indépendance des États qu'ils représentent; mais ce n'est pas la portion du sol où ils résident qui est exterritoriale, c'est seulement leur personne; car, abstraction faite de l'agent et de sa famille, la demeure qu'il habite ne saurait être regardée comme terre étrangère. En France, par exemple, les actes qui sont passés chez un ministre étranger sont régis par la règle *locus regit actum*.

Les sections étrangères de l'exposition ne sont pas un territoire étranger.

§ 626. A quel titre les sections étrangères de l'exposition pourraient-elles revendiquer le caractère d'exterritorialité ainsi ramené à sa véritable portée juridique? Y rencontrons-nous ce personnage exceptionnel qui a droit à la prérogative qu'on réclame en leur faveur?

Les exposants n'ont pas un caractère officiel ou diplomatique.

§ 627. Sans doute les exposants sont la représentation industrielle ou commerciale de leur pays; mais ils ne sont en aucune façon les délégués de l'État ou du chef de l'État auquel ils appartiennent; ils n'ont aucun mandat pour agir en son nom; ils représentent

(1) *Questions de droit relatives à l'Exposition universelle de 1878*, par M. Ed. Clunet.

seulement des intérêts privés sans caractère officiel et n'ayant qu'une responsabilité individuelle.

Les commissions étrangères ne représentent pas leur gouvernement.

§ 628. On doit en dire autant des commissions nationales ou des délégués accrédités par les gouvernements pour servir d'intermédiaires dans les rapports de leurs nationaux avec l'exposition universelle : ce n'est là qu'un rouage créé pour faciliter le fonctionnement de la partie administrative et disciplinaire de l'exposition. Ces commissions, bien que nommées par les souverains, ne les représentent pas dans le sens diplomatique du mot ; elles ne représentent que des intérêts privés.

Ces commissions ont parfois à leur tête comme présidents d'honneur ou effectifs des princes, des héritiers présomptifs de couronnes, jouissant ordinairement des immunités de l'exterritorialité ; il va de soi qu'ils continuent d'en jouir, mais c'est en raison de leur haute qualité et en dehors de la circonstance qu'ils président des commissions étrangères de l'exposition ; ce privilége leur appartient exclusivement et ne s'étend nullement aux autres personnes qui font partie avec eux de la même commission.

Jugements du tribunal civil de la Seine en 1878.

§ 629. A l'appui de cette opinion M. Clunet cite deux jugements du tribunal civil de la Seine rendus lors de l'Exposition internationale de 1867, dont le premier dénie aux commissions étrangères le caractère diplomatique et partant le bénéfice de l'exterritorialité, et le second refuse de reconnaître le caractère de territoire étranger aux locaux affectés aux exposants étrangers.

A propos d'une question de concurrence entre des changeurs français et anglais, la commission française ayant intenté une action récursoire contre la commission anglaise, celle-ci, dont le prince de Galles était le président et dans laquelle figuraient des ambassadeurs et des ministres, prétendit qu'elle était une autorité déléguée temporairement en France pour représenter le gouvernement de la reine, dont ses membres étaient les mandataires et devaient être traités comme leur mandant avait droit de l'être ; que l'inviolabilité diplomatique la protégeait, qu'elle était chez elle en quelque sorte dans l'espace qui lui avait été concédé, qu'en conséquence les tribunaux français n'étaient pas compétents pour la juger. Le tribunal de la Seine déclara la commission anglaise justiciable des tribunaux de droit commun : « attendu que, relativement à la concession d'exploitations commerciales ou industrielles, la commission anglaise ne pouvait être considérée comme faisant

partie du gouvernement anglais et ne constituait, comme la commission française, qu'une collection d'intérêts privés. »

Une saisie avait été pratiquée dans le palais de l'Exposition de plusieurs vases de porcelaine, sur lesquels un Français, éditeur de gravures, prétendait que certains dessins qui étaient sa propriété exclusive avaient été contrefaits par un fabricant autrichien. Ce dernier opposa une fin de non-recevoir, basée sur ce que la saisie n'avait pu être légalement pratiquée dans le local de l'Exposition autrichienne, parce que ce local était la continuation du territoire autrichien. Le tribunal la repoussa, par la raison « que les différentes parties du palais de l'Exposition affectées aux produits étrangers n'avaient jamais cessé d'être soumises aux lois françaises, et que toute constatation relative à un fait considéré en France comme délictueux y était valable. »

Les produits étrangers sont assujettis au droit civil.

§ 630. La conclusion qui ressort logiquement de ces précédents est nette et précise : « les exposants ne sont fondés à réclamer aucun privilége; la maison qu'ils habitent, l'établissement où ils séjournent, l'emplacement même de leur exposition rentrent dans les conditions communes; aucune franchise ne les couvre; les lois générales sur la condition des personnes et des biens des étrangers forment leur régime; l'enceinte de l'Exposition ne les protége pas contre les mesures d'exécution de leurs créanciers. »

Les mesures de garantie dans l'intérêt des exposants et dans l'intérêt de l'Exposition elle-même sont encore à prendre, et elles ne sauraient être prises que par voie de lois spéciales ou d'accords internationaux; il appartient donc aux gouvernements d'aviser.

LIVRE IX

ACCORDS INTERNATIONAUX

SECTION I. — Droit conventionnel.

§ 631. Nous trouvons des traces de traités internationaux jusque dans la plus haute antiquité. A peine formées, les nations paraissent sentir le besoin d'apporter des limites au droit barbare qui regardait comme ennemi (*hostis*) l'étranger, l'individu appartenant à une race ou à une tribu différente, et permettait de le dépouiller et de le réduire en esclavage. Historique. — Origine des traités internationaux.

Le premier lien qui les rapproche, c'est en général l'hospitalité, bientôt soumise à des réglements, à un véritable code; puis ces réglements s'étendent à l'asile des temples, à l'accès commun aux lieux consacrés au culte, aux jeux publics, au respect de certaines personnes (hérauts, ambassadeurs, etc.). Enfin on en vient à prendre des engagements, à stipuler des conditions, à contracter des arrangements réciproques, variables selon les temps et les circonstances; dès lors l'usage des accords internationaux, des traités publics se trouve établi. Hospitalité. Droit d'asile, d'accès aux temples, etc. Traités publics.

Les nations se liguent, s'allient entre elles : ainsi nous voyons l'ancienne loi juive refuser satisfaction à l'étranger, « à moins que sa nation ne soit confédérée (alliée) de la nation juive ». Alliances.

§ 632. On fait remonter jusqu'au XVIe siècle avant Jésus-Christ la fondation du conseil des Amphictyons. Cette assemblée générale des Conseil des Amphictyons.

députés représentant les peuples *confédérés* de la Grèce avait pour mission d'examiner les affaires du pays, de prévenir les guerres, de juger toute espèce de différends, mais principalement les attentats contre le *droit des gens* et la sainteté du temple de Delphes. Le serment des membres du conseil des Amphictyons contient dans sa forme condensée tout un traité d'alliance défensive et offensive : « Je jure, disait chaque député, de ne jamais détruire aucune des villes du corps des Amphictyons, de ne pas détourner le lit des fleuves et de ne pas empêcher l'usage de leurs eaux courantes ni en temps de paix ni en temps de guerre. Et si quelque peuple enfreint cette loi, je lui déclarerai la guerre et je détruirai ses villes. Que si quelqu'un pille les richesses du dieu, ou se rend complice en quelque manière de ceux qui toucheront aux choses sacrées, ou les aide de ses conseils, je m'emploierai à en tirer vengeance de mes pieds, de mes mains, de ma voix et de toutes mes forces. »

Alliances défensives.

Dans ces temps reculés, les traités d'alliance entre différentes cités ont surtout pour objet la défense commune en cas de guerre, comme l'indique « le pacte entre les Éléens et les Héréens », conclu, à peu près à l'époque des guerres médiques, en vue d'une alliance de cent ans, et dans lequel il est dit « que, s'il est quelque besoin de parler ou d'agir, on s'unisse et pour toute chose et pour la guerre ».

Protection du commerce.

La protection des intérêts du commerce et partant la répression de la piraterie et du brigandage donnent ensuite naissance à de nombreux traités, dont quelques-uns se rapprochent beaucoup de la forme et de la précision de nos traités modernes.

Classification des traités publics chez les Grecs.

§ 633. Les rapports internationaux finissent par embrasser une grande variété de sujets, et les divers pactes auxquels ils donnent lieu, notamment en ce qui concerne les Grecs, peuvent se résumer, comme M. Egger l'a fait dans son mémoire à l'Académie des Inscriptions sur les traités publics dans l'antiquité, de la manière suivante :

Le *pacte fédéral,* qui unissait plusieurs peuples de même race, de mœurs et d'institutions analogues ;

Le *pacte colonial,* qui déterminait les rapports de la colonie avec sa métropole ;

Le *traité de pacification,* conclu à la suite de troubles civils et accompagné d'une proclamation d'amnistie ;

L'*alliance pacifique,* qui réglait les relations de commerce ou l'organisation de tribunaux neutres;

L'*alliance militaire;*

L'*alliance* conclue en vue de la *guerre* et de la *paix;*

Le *traité de neutralité;*

Le *traité de paix* proprement dit;

Le *traité rectificatif* d'un autre traité;

La *sentence arbitraire,* que prononçaient des juges choisis dans un État neutre par deux États en rivalité d'intérêts.

Formalités relatives à la conclusion des traités. Ouvertures préliminaires. Trève.

§ 634. Les formalités ou les divers actes qui précédaient, accompagnaient et suivaient la conclusion de ces traités, consistaient dans les propositions préliminaires ou les ouvertures faites en vue de la paix; — la simple suspension d'armes et la trève, distinctes du traité définitif; — la trève générale et la trève spéciale en vue de la célébration de certaines fêtes religieuses; le traité général et les traités spéciaux qui le complétaient.

Promulgation. Ratification. Serment. Échange de copies. Inscription. Dépôt. Circulaires officielles.

La conclusion du pacte était suivie dans quelques cas d'un décret d'acceptation ou de promulgation avec ou sans appel à de nouvelles alliances, et, entre deux États monarchiques, de l'échange des ratifications. Dans tous les cas l'exécution du traité était assurée par la prestation d'un serment, pour lequel souvent chacune des parties contractantes envoyait chez l'autre des magistrats délégués à cet effet, sous l'invocation spéciale des divinités garantes des alliances, et devant au besoin venger toute violation de la foi jurée; par l'échange de copies officielles, revêtues du sceau public et quelquefois du sceau particulier des plénipotentiaires; par l'inscription des actes sur des tables d'airain ou de marbre déposées dans des édifices publics, d'abord dans les temples, plus tard dans les archives; souvent aussi par le dépôt d'une troisième copie entre les mains d'un peuple neutre; par un décret édictant certaines mesures politiques ou militaires; par une circulaire officielle informant les peuples alliés des conditions auxquelles l'alliance était conclue ou confirmée, et des mesures prises pour en assurer l'exécution; par un décret rendu en l'honneur de ceux qui avaient rempli loyalement les conditions de l'alliance.

Solennités religieuses.

§ 635. On peut aussi ranger parmi les attestations officielles des alliances entre deux ou plusieurs peuples les légendes des monnaies, les lettres échangées entre les parties contractantes, les déclarations officielles, les décrets des peuples ou des princes, les assemblées

ou les fêtes désignées sous le nom de *panégyries* et instituées dans le but d'exalter la gloire nationale et d'entretenir la concorde entre les différents peuples de la Grèce.

Hérauts, ambassadeurs.

Les premières propositions de paix étaient portées par les hérauts ; puis les négociations étaient conduites par les ambassadeurs proprement dits, qui prenaient le titre de plénipotentiaires quand ils étaient dispensés d'en référer à leurs commettants pour la conclusion du traité.

Institutions romaines. — Féciaux.

Ayant donné pour base à son origine le droit de *sanctuaire,* la nation romaine dut instinctivement sentir le besoin de posséder sur cette matière des institutions mieux définies que celles qui existaient chez les Grecs; aussi trouve-t-on à Rome dès les temps les plus reculés le collége des *féciaux,* prêtres spécialement chargés de déterminer les conditions et de régler des formalités suivant lesquelles le peuple romain pouvait conclure des traités et déclarer la guerre *sans encourir le courroux des dieux.*

Conclusions des traités de guerre et de paix.

§ 636. L'intervention des féciaux était indispensable pour la conclusion des traités. Deux de ces prêtres assistaient les parties contractantes. Le *père patrat,* tenant d'une main l'herbe sacrée (cultivée dans l'enceinte du Capitole en vue des cérémonies religieuses) et un caillou (ramassé au même endroit), proclamait l'observation fidèle des conventions et déclarait que le peuple qui les violerait le premier serait frappé par Jupiter comme lui-même allait frapper le porc destiné au sacrifice qui devait sanctionner la conclusion du traité; au même instant il lançait le caillou au loin, comme symbole de la foudre qui ne manquerait pas d'atteindre le parjure; ensuite le roi ou les consuls prêtaient serment. Les traités étaient signés par les féciaux et déposés dans le temple de Jupiter.

Ces formalités cessèrent d'être observées lorsque les Romains firent la guerre à des pays éloignés. Ils imaginèrent alors de considérer fictivement la contrée où leurs armées devaient opérer comme un champ situé dans Rome même, près du temple de Bellone, et c'est au pied d'une colonne élevée dans ce champ que le *père patrat* enfonçait son javelot ensanglanté.

Outre ces traités relatifs à la guerre et à la paix l'histoire en rapporte un grand nombre d'autres conclus par les Romains pour des objets déterminés.

Tite-Live mentionne trois sortes de conventions :

1° Les traités *d'amitié* et *d'hospitalité*, qui n'étaient la suite d'aucune guerre; ils laissaient aux peuples amis leur indépendance, mais donnaient aux Romains, à titre de protecteurs, l'occasion d'intervenir dans leurs affaires ;

Traités d'amitié et d'hospitalité.

2° Les traités *d'alliance*, conclus à la suite d'une guerre dans laquelle les avantages avaient été balancés ; les Romains s'arrangeaient le plus souvent de manière que l'égalité n'y fût pas strictement maintenue : ils stipulaient, par exemple, la remise des prisonniers et des déserteurs sans clause de réciprocité, le paiement d'une contribution de guerre ou d'un tribut annuel, la cession d'une portion de territoire, la destruction de flottes ou de citadelles, un lien à la fois offensif et défensif;

3° Les conventions faites avec les *vaincus :* c'étaient plutôt des lois imposées à ceux-ci que des traités ; le peuple romain ne s'engageait à rien, tandis que le peuple vaincu se remettait tout entier, corps et biens, entre les mains du vainqueur.

Conventions avec les vaincus.

§ 637. Dans tous leurs accords internationaux les Romains établissaient une distinction entre les *traités* proprement dits ou *conventions* faites dans les formes voulues par des agents autorisés et ensuite ratifiées par le peuple, et les simples *promesses* faites par des agents subalternes sous réserve d'approbation dans les comices.

Distinction entre les traités proprement dits et les simples conventions.

Cicéron est le premier auteur dans les livres duquel on trouve des règles précises du droit des gens coordonnées théoriquement. La base adoptée par le grand orateur est la loi *féciale*, qui donnait aux traités une sanction religieuse ; ses principes peuvent se résumer en un seul : « Il faut garder sa foi, même envers un ennemi », précepte dont ses concitoyens sont loin d'avoir fait la règle constante de leur conduite.

Cicéron sur le droit des gens.

La chute de l'empire romain et les invasions des barbares durent naturellement entraver le progrès du droit des gens; mais dès que la sécurité fut rendue au monde et que les relations commerciales et maritimes se furent consolidées, les nations éprouvèrent le besoin d'entourer leurs transactions des garanties les plus sérieuses, fondées sur la réciprocité et sur la consécration d'usages fixes et invariables.

Droit des gens au moyen âge.

Les princes, de leur côté, songèrent à sauvegarder la possession de leurs domaines et de leurs conquêtes, et à en régler la transmission ou le partage entre leurs héritiers ; de là autant d'actes solennels, de traités différents, qui ont exercé une grande influence sur l'avenir des peuples et graduellement modifié la condition

particulière et la constitution politique des divers États de l'Europe.

Divers traités du VIe au XVIIe siècle.

§ 638. Le plus ancien de ces documents qui soit parvenu jusqu'à nous est le traité d'Andlau, conclu en 587 entre Gontran, roi de Bourgogne, et son neveu Childebert II, roi d'Austrasie, par lequel ce dernier réunit à ses États ceux de son oncle, c'est-à-dire le royaume d'Orléans et une partie de celui de Paris. Nous citerons ensuite dans l'ordre chronologique le traité de Verdun de 843, qui fit trois parts de l'empire de Charlemagne; le traité d'Arras de 1435, qui dépouilla les Anglais de toutes leurs possessions en France, à l'exception de Calais; le traité de Thorn de 1466, par lequel le grand-maître de l'ordre Teutonique abandonna la partie occidentale de la Prusse à la couronne de Pologne, dont il se reconnut vassal; le traité de Bâle de 1499, qui constitua l'indépendance des cantons suisses; le traité de Cambrai de 1529, par lequel François Ier renonça à ses prétentions sur le Milanais; le traité de paix de Nuremberg, conclu en 1530 et confirmé à Augsbourg en 1555, qui fixa les rapports entre l'Église catholique et les luthériens d'Allemagne; le traité de Cateau-Cambrésis de 1559, qui enleva à l'Angleterre le dernier poste qu'elle possédait sur le continent, et fit par contre perdre à la France une portion de la Lorraine, la Corse, le Montferrat et la plus grande partie de la Savoie et du Piémont; la paix de Vervins de 1598, aux termes de laquelle l'Espagne rendit à la France les places qu'elle avait conquises en Picardie; le traité de Stettin de 1570, suivant lequel le Danemark renonça à la Suède et celle-ci à la Norvége; enfin le traité d'Anvers de 1609, dans lequel le roi d'Espagne admit en fait l'indépendance des Provinces-Unies, sanctionnée définitivement par le traité de Westphalie de 1648, généralement considéré comme le pacte fondamental des relations réciproques des peuples modernes*.

Définition des traités.

§ 639. Les traités sont des actes écrits qui lient entre elles deux ou plusieurs nations, soit en confirmant les obligations et les droits respectifs dérivant de la loi naturelle ou des usages, soit en y apportant des additions ou des restrictions, mais dans tous les cas en leur donnant un caractère de devoir strictement obligatoire.

Conventions.

§ 640. Dans la pratique on emploie indistinctement le terme

* Egger, *Études hist. sur les traités publics*, pp. 9 et seq., 21 et seq.; Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité hist.*; Garden, *Hist.*, t. I, pp. CXLIV et seq.

de *traité* ou celui de *convention*. De fait ces deux termes ne comportent aucune différence essentielle. Le plus généralement pourtant le dernier indique un engagement ayant une valeur et une portée moins grandes, et s'appliquant à un seul objet nettement déterminé. C'est ainsi, par exemple, qu'on dit une convention de poste, une convention télégraphique ou littéraire. En réalité les conventions ne sont que des traités de moindre importance, et tout ce qui se dit des traités peut s'appliquer aux conventions.

Déclarations.

§ 641. Quelquefois les accords intervenus entre les États prennent la forme d'une simple déclaration, par laquelle les parties contractantes constatent qu'elles se sont entendues sur certains faits, sur certains points généraux ou particuliers, ou sur certains principes, et par laquelle elles déterminent la ligne de conduite que chacune d'elles a résolu de suivre *.

Cartels.

§ 642. On se sert aussi du mot *cartel* pour désigner les accords internationaux revêtus d'un caractère moins solennel, dispensés le plus souvent de la formalité des ratifications, et négociés par des agents d'un rang secondaire appartenant à l'ordre administratif plutôt qu'à la hiérarchie diplomatique. Les arrangements auxquels s'appliquent les cartels sont beaucoup plus restreints, plus spéciaux encore que les conventions; les stipulations en sont tantôt mutuelles, tantôt unilatérales, et souvent même constituent un simple échange de promesses. De nos jours cette dénomination n'est plus guère usitée que pour les pactes entre belligérants concernant la rançon ou l'échange des prisonniers et des déserteurs militaires, ainsi que pour certains accords relatifs au service des douanes ou des postes **.

Considérés dans leur forme, leur nature et leurs effets, les traités peuvent se diviser en *transitoires* et *permanents*, en *personnels* et *réels*, en *égaux* et *inégaux* ***.

Traités transitoires, traités permanents et traités perpétuels.

§ 643. Les traités *transitoires* ont pour objet des affaires déterminées s'accomplissant par un acte unique et une fois pour toutes;

* Vattel, *Le droit*, liv. 2, § 153; Bello, pte. 1, cap. 9, § 2; Garden, *Traité*, t. I. p. 422; Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité int.*, art. 1, § 2; Pradier-Fodéré, *Fiore*, t. I, p. 484.

** Heffter, § 91; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 2, § 3; Garden, *Traité*, t. I, p. 443; Ortolan, *Règles*, t. I, pp. 97, 98; Polson, sect. 5, p. 33.

*** Vattel, *Le droit*, liv. 2, § 152; Felice, *Lect.*, t. II, lect. 28; Ortolan, *Règles*, t. I, pp. 80 et seq.; Bello, pte. 1, cap. 9, § 1; Riquelme, lib. 1, tit. 1, cap. ad. 15; Garden, *Traité*, t. I, p. 411; Wildman, vol. I, p. 138; Pradier-Fodéré, *Principes gén.*, p. 529; Funck Brentano et Sorel, *Précis*, l. 1, ch. 7.

le traité *permanent* implique une exécution continue et successive pendant un certain laps de temps, dont la limite extrême n'a pas forcément besoin d'être determinée à l'avance et peut aboutir à la perpétuité.

Il est même des traités qui sont perpétuels par la nature de la chose qui en fait l'objet, et qui, une fois mis à exécution, subsistent indépendamment des changements qui surviennent dans la situation politique de l'une ou de l'autre des parties contractantes, et jusqu'à révocation formelle par consentement mutuel. L'état de guerre peut sans doute en amener la suspension dans certains cas; mais dès que la paix est rétablie ils reprennent de plein droit toute leur vigueur sans nécessité d'aucune stipulation expresse. En général on peut appliquer la qualification de perpétuels à tous les traités qui établissent un état, un droit, une possession impliquant un caractère de fixité et de permanence.

Il est indispensable de bien s'entendre sur l'emploi et la valeur des mots *transitoire, permanent* et *perpétuel.* Tout traité peut être envisagé à deux points de vue différents : quant à la forme, c'est-à-dire aux circonstances qui se rattachent au fait matériel de sa conclusion, et quant au fond ou aux résultats qu'il doit avoir; négliger cette distinction, c'est confondre la cause avec l'effet et s'exposer à des contradictions manifestes.

Les termes dont il s'agit ici s'appliquent non à la nature intrinsèque de l'acte, au fond, à l'essence même des traités, mais bien à la portée de leurs stipulations et à leur mise à exécution. En effet un traité qualifié de *transitoire,* parce qu'il porte sur un objet spécial nettement défini et qu'il s'accomplit par un acte unique, immédiat, instantané, purement passager, peut être, comme il l'est au surplus dans la plupart des cas, *permanent* et *perpétuel* dans ses effets et ses conséquences; tandis qu'un traité qualifié de *permanent,* parce qu'il est conclu pour un certain laps de temps et que l'exécution en est de tous les instants, continue, *permanente* pendant la période convenue, peut fort bien en réalité ne mériter que le titre de passager, de *transitoire,* si on ne l'envisage que dans sa portée et ses effets, qui sont destinés à n'avoir qu'une durée limitée, expirant à l'échéance fixée de gré à gré. Il va sans dire que nous exceptons les traités à la durée desquels aucune borne précise n'a été assignée, ou auxquels la perpétuité est acquise soit par une clause expresse, soit par la nature même des choses.

En résumé un traité transitoire par sa forme et son mode d'exécution peut être permanent, perpétuel par ses effets ou par l'état des relations qu'il établit entre les parties contractantes; d'un autre côté, un traité *permanent* par sa durée comme par la manière dont il s'accomplit peut n'être que *transitoire* en raison de la limite assignée à sa durée, ou de son but et de ses effets; l'un et l'autre doivent être appréciés non d'après leur dénomination, leur forme et leurs circonstances, mais intrinsèquement et d'après la teneur de leurs dispositions, en un mot d'après le caractère qu'ils tiennent de leur essence propre ou de la force même des choses *.

Traités personnels et traités réels.

§ 644. Les traités personnels se rapportent à la personne même des souverains qui les contractent et expirent à leur mort ou à la fin de leur règne. Les traités réels embrassent la matière qui en fait l'objet, abstraction faite des personnes appelées à concourir à leur négociation; liant l'État tout entier, ils conservent leur force obligatoire malgré les changements qui peuvent survenir dans la forme du gouvernement, et ils subsistent aussi longtemps que le fait qui leur a donné naissance, à moins que la durée n'en ait été expressément limitée.

La distinction à établir entre ces deux genres de traités découle soit des formules employées dans le corps de l'acte, soit de la nature même des stipulations arrêtées par les parties contractantes et attribuant au traité tantôt un caractère personnel, tantôt un caractère réel.

Il n'est pas moins essentiel de s'assurer si le traité doit continuer d'être en vigueur après la mort des deux parties contractantes ou de l'une d'elles. La circonstance qu'un traité réel est conclu au nom d'un prince souverain ne suffit pas pour le transformer en traité personnel. De même qu'un traité conclu au nom d'une république ou d'un gouvernement démocratique constitue un engagement réel qui lie la nation tout entière, de même les traités publics conclus par un prince régnant forment des traités d'État obligatoires pour le peuple à la tête duquel il est placé et qu'il représente dans ses relations extérieures; la personnalité du sou-

* Twiss, *Peace*, § 225; Ortolan, *Règles*, t. I, p. 93; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 2, § 9; Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 12, §§ 153, 192; Martens, *Précis*, § 58; Fiore, t. I, p. 486; Garden, *Traité*, t. I, p. 422; Schmalz, *Droit*, liv. 2, ch. 8; Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité int.*, art. 1, § 2; Pradier-Fodéré, *Principes gén.*, p. 532; Polson, sect. 5, p. 34.

verain reste sans influence sur la portée et le caractère réel propres aux obligations souscrites.

De ces considérations il résulte bien qu'une nation puisse être liée par les actes personnels de son souverain; mais il reste à déterminer la durée des engagements contractés en son nom. Ici on ne saurait s'arrêter à une règle absolue, tout dépendant forcément des termes mêmes du traité ou de la matière sur laquelle porte l'accord des parties. Si le traité est conclu pour un certain nombre d'années ou est déclaré perpétuel, sa force obligatoire se prolongera au delà de la vie des parties contractantes ou ne cessera qu'à l'expiration du terme convenu; par la même raison, lorsqu'un souverain déclare dans le corps du traité ou dans l'instrument des ratifications que les engagements sont pris pour lui et ses successeurs ou pour le bien de son royaume, il est clair que ce traité devra durer autant que le royaume même *.

Traités égaux et traités inégaux.

§ 645. Pour qu'un traité soit considéré comme *égal,* il faut que les engagements pris et les avantages stipulés soient équivalents de part et d'autre, ou absolument, ou proportionnellement à la puissance de chacun des contractants; l'égalité disparaît, si l'une des parties s'engage à faire plus que l'autre, ou si l'une des parties par les obligations qu'elle contracte est mise d'une façon quelconque sous la dépendance de l'autre. C'est ce qui se produit, par exemple, lorsque le contractant le plus puissant s'engage à secourir le plus faible sans exiger de celui-ci la réciprocité, assume des charges plus grandes, plus onéreuses, etc., ou bien encore lorsque l'État le plus faible souscrit à des conditions qui restreignent dans une certaine mesure et dans un cas donné son droit naturel d'indépendance.

Il ne faut pas toutefois confondre les traités avec les alliances, auxquelles on étend généralement la même dénomination : le traité peut être égal alors que l'alliance reste inégale; dans cette dernière sorte d'engagements l'égalité ou l'inégalité provient parfois du rang de ceux qui y prennent part et non du caractère des faits qui en ont amené la conclusion, ni de la portée des engagements

* Twiss, *Peace*, § 212; Vattel, *Le droit*, liv. II, §§ 183 et seq.; Puffendorf, *De jure*, lib. 8, cap. 9, § 6; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 2, § 10; Fiore, t. I, p. 484; Ortolan, *Règles*, t. I, p. 96; Martens, *Précis*, §§ 60, 61; Garden, *Traité*, t. I, pp. 420, 421; Felice, *Lect.*, t. II, lect. 28; Bello, pte. 1, cap. 9, § 2; Riquelme, lib. 1, tit. 1, cap. ad. 15; Wildman, t. I, p. 138; Halleck, ch. 8, § 20; Vergé, *Précis de Martens*, t. I. pp. 181, 182; Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité int.*, art. 1, § 2; Polson, sect. 5, pp. 34, 35.

souscrits; souvent aussi l'inégalité dans les avantages est compensée par l'égalité dans les honneurs, et réciproquement *.

§ 646. Les traités peuvent encore être *purs* et *simples* ou *conditionnels;* les conditions sont tantôt suspensives ou résolutoires, tantôt expresses ou tacites **. Traités simples et traités conditionnels.

§ 647. Il est des traités qui créent une véritable servitude de droit public en faveur d'une nation sur le territoire d'une autre. Servitudes.

Le mot *servitude,* qui est emprunté au droit civil, sert à désigner certaines formes *d'usage,* telles, par exemple, que le droit de passage sur la terre d'un voisin, l'entretien des bois, l'emploi des eaux ou des sources provenant d'un lieu élevé, l'exploitation de bois, de terres ou de prairies situés dans la zone frontière.

Les jurisconsultes font une distinction entre la *servitude* et le *droit.* Ils admettent que la première, n'étant qu'un usage toléré, ne peut se convertir en obligation formelle ayant tous les caractères d'un droit strict qu'à l'aide d'un pacte, d'un contrat ou d'une stipulation directe passé *ad hoc* entre les parties intéressées. Le droit d'*usage* est par lui-même incomplet, mais susceptible dans certaines circonstances données de devenir un droit de nécessité, de force majeure. Ainsi le milieu d'une rivière peut constituer la limite territoriale entre deux États; mais la direction du courant ou la force habituelle du vent peuvent être telles que l'un des États contigus n'aborde à ses propres ports qu'en empruntant les portions de la rivière appartenant à l'autre; ou bien encore le territoire d'une nation peut être entouré par celui d'une autre de manière qu'il lui soit impossible de gagner la mer sans traverser le territoire du voisin. Enfin, il arrive qu'un État possède au delà de sa frontière politique, et plus ou moins englobées dans le territoire de ses voisins, des portions de terre ou des domaines formant enclaves : tel a été longtemps le cas de la Prusse par rapport aux provinces rhénanes, auxquelles elle ne pouvait accéder qu'à travers le Brunswick, le Hanovre et la Hesse.

Dans toutes ces circonstances la nécessité crée une servitude

* Twiss, *Peace,* §§ 210, 211; Vattel, *Le droit,* liv. 2, §§ 172 et seq.; Puffendorf, *De jure,* lib. 8, cap. 9, § 6; Martens, *Précis,* § 62; Bello, pte. 1, cap. 9, § 2; Riquelme, lib. 1, tit. 1, cap. ad. 15; Fiore, t. I, p. 492; Burlamaqui, *Principes du droit pol.,* pte. 4, ch. 9, § 11; Felice, *Lect.,* t. II, lect. 28; Hautefeuille, *Des devoirs,* t. I, p. 9; Vergé, *Précis de Martens,* t. I, p. 183; Dalloz, *Répertoire,* v. *Traité int.,* art. 1, § 2; Wildman, vol. I, p. 138; Halleck, ch. 8, § 22; Pradier-Fodéré, *Vattel,* t. II, pp. 159, 160.

** Martens, *Précis,* § 55; Dalloz, *Répertoire,* v. *Traité international,* art. 1, § 2

de passage dont des traités spéciaux consacrent le droit et règlent l'usage. La guerre peut bien suspendre l'exercice de ces sortes de servitudes; mais elles revivent de plein droit avec le rétablissement de la paix, à moins que la modification des circonscriptions territoriales n'en ait altéré les conditions essentielles. Il est même des servitudes de droit public, par exemple celles des eaux, du libre parcours des bestiaux et des relations quotidiennes entre frontaliers, que des raisons d'humanité ou un avantage réciproque laissent subsister intactes pendant la durée des hostilités. Aussi fait-on assez généralement rentrer les traités de servitude dans la catégorie des arrangements perpétuels par la nature même des stipulations sur lesquelles ils portent *.

Division des traités. Traités de garantie et de sûreté.

§ 648. Au point de vue des objets qu'ils embrassent les traités offrent une diversité infinie.

Ils peuvent être divisés en traités *généraux* lorsqu'ils embrassent l'ensemble des relations entre les États, et en traités *spéciaux* lorsqu'ils n'affectent qu'une partie déterminée de ces relations.

On peut encore qualifier de *politiques* ceux qui règlent les rapports de gouvernement entre les États, et d'*économiques* ceux qui règlent les rapports de production et d'échange.

On range généralement sous le titre de traités internationaux tous ceux qui sont conclus entre deux ou plusieurs États relativement à des questions de droit public, ou bien entre les autorités ou les services administratifs de deux ou de plusieurs États relativement à des matières concernant l'exercice de leurs fonctions. Mais on exclut de cette catégorie les traités conclus par des souverains ou les membres de dynasties souveraines entre eux ou avec des États étrangers pour leurs intérêts privés, comme par exemple leurs prétentions personnelles au gouvernement d'un pays, et les traités conclus entre un État et un particulier étranger relativement à certains services publics placés exceptionnellement sous la sauvegarde du droit international**.

Une des formes les plus usitées dans l'état actuel des relations internationales est le *traité de garantie*, par lequel un État promet à un autre de lui porter secours chaque fois qu'il sera lésé ou me-

* Twiss, *Peace*, § 227; Klüber, *Droit*, §§ 137-139; Heffter, § 43; Garden, *Traité*, t. I, pp. 394 et seq.

** Funck Brentano et Sorel, *Précis*, liv. 1, ch. 6, § 3; Bluntschli, *Le droit international codifié*, §§ 442-443.

nacé par une tierce puissance dans son indépendance ou dans l'exercice d'un de ses droits souverains. La garantie est stipulée tantôt en faveur d'un État qui n'intervient pas dans le traité, tantôt au profit d'une seule, de plusieurs ou de toutes les parties contractantes. Ce dernier cas s'est présenté pour le traité de paix conclu à Aix-la-Chapelle en 1748, par lequel les huit États signataires se garantirent réciproquement l'exécution des stipulations convenues.

Voici les principales hypothèses auxquelles peuvent correspondre des clauses de garantie internationales : l'inviolabilité d'un traité; l'accomplissement par un État d'un engagement particulier, tel que le paiement d'une dette, la cession ou l'abandon de territoire, etc.; le maintien d'une puissance dans une situation de neutralité; la défense du droit public interne d'une nation; la protection des possessions territoriales ou des droits particuliers d'un pays contre toute agression quelconque, qu'elle provienne du dedans ou du dehors.

La garantie est générale ou spéciale suivant qu'elle embrasse tout ou partie seulement des droits d'une espèce déterminée, des possessions d'un État ou des dispositions contenues dans un traité; elle est stipulée ou à perpétuité ou pour un temps déterminé; mais elle ne peut s'étendre qu'aux seuls droits ou aux seules possessions qui existent lors de la conclusion du traité.

L'État garant est tenu uniquement de prêter le secours stipulé, et ne peut, à moins de stipulation formellement contraire ou libellée de manière à impliquer une garantie absolue, illimitée, être rendu responsable en cas d'insuffisance ou d'inefficacité du secours.

Lorsque la garantie est destinée à assurer la sécurité d'un pays en tout état de choses sans réserve d'aucune sorte, l'engagement souscrit acquiert une portée beaucoup plus grande et devient un véritable *traité de sûreté* *.

Traités de protection.

§ 649. A ce genre de traités on pourrait rattacher le *traité de protection* par lequel un État assume l'obligation d'en défendre, d'en *protéger* un autre plus faible en toute éventualité et contre

* Twiss, *Peace*, § 231; Phillimore, *Com.*, vol. II, pte. 5, ch. 7; Vattel, *Le droit*, liv. 2, §§ 235-239; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 2, § 12; Klüber, *Droit*, §§ 157-159; Wildman, vol. I, pp. 168, 169; Heffter, § 97; Martens, *Précis*, § 63; Riquelme, lib. 1, tit. 1, cap. ad. 15; Garden, *Traité*, t. I, pp. 432-434; Horne, p. 122; Halleck, ch. 8, § 23; Moser, *Versuch*, t. VIII, p. 855; Flassan, *Hist. de la dipl.*, t. VIII, p. 195; Neyron, *Essai hist. et polit.*; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, note 162.

tous ses ennemis quels qu'ils puissent être. Nous citerons comme exemple les *traités* qui en 1815 (1) donnèrent le protectorat des îles Ioniennes à l'Angleterre et celui de la république de Cracovie à l'Autriche, à la Prusse et à la Russie, ainsi que les traités de 1843 (2) et de 1847 (3) qui ont placé Taïti sous le protectorat de la France.

Dans les temps modernes les traités de protection ne portent plus atteinte à l'indépendance nationale, à l'autonomie de l'État protégé, quoique dans la plupart des cas la puissance protectrice exerce le droit de garnison sur le territoire qu'elle a mandat de défendre*.

Traités de neutralité.

§ 650. Nous avons dit que la garantie peut avoir pour objet de créer à une nation une situation exceptionnelle à l'égard de toutes les autres; il en est de même de la *neutralité*. Lorsque plusieurs puissances se réunissent entre elles pour la reconnaître et la garantir, elles fixent par un traité spécial les droits du neutre et précisent pour elles-mêmes l'obligation qu'elles contractent de respecter et de faire respecter cette neutralité. La protection spéciale qui surgit dans ce cas diffère du protectorat proprement dit; d'une part, en effet, elle n'incombe pas à un seul État, et d'autre part elle impose des obligations, des restrictions ou des abstentions mutuelles à tous les protecteurs, plutôt qu'elle n'établit des charges directes pour l'État neutralisé, lequel conserve l'intégralité de son indépendance souveraine, sauf, en cas de contestation au dehors ou de difficultés internationales, son recours contre les garants de sa neutralité.

Telle est notamment la situation dans laquelle sont aujourd'hui placés la Confédération Helvétique, le royaume de Belgique et le royaume de Grèce, dont la neutralité absolue a été assurée par des traités auxquels ont participé toutes les grandes puissances de l'Europe.

Une dernière espèce de neutralité est celle qui se rattache à l'état de guerre entre différentes nations, et qui trace une ligne

(1) De Clercq, t. II, p. 635; Martens, *Nouv. recueil*, t. II, p. 663; Neumann, t. III, p. 58; *Russie*, t. II, p. 19; Herstlet, v. I, p. 44; Elliot, v. II, p. 183; Angeberg, *Le congrès*, p. 1580.

(2) De Clercq, t. V, p. 7.

(3) De Clercq, t. V, p. 525.

* Twiss, *Peace*, § 229; Fiore, t. I, pp. 512, 513; Heffter, § 22; Vattel, *Le droit*, liv. 1, § 194; Wheaton, *Elém.*, pte. 1, ch. 2, § 13; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. I, pp. 479, 480.

de démarcation entre les droits et les obligations des belligérants et ceux des peuples qui ne veulent point prendre part aux hostilités. Les conditions particulières de cette neutralité sont généralement réglées par des accords internationaux, dont la forme et l'étendue varient suivant les circonstances de temps et de lieu, quand elles ne résultent pas d'engagements généraux antérieurs, tels que des traités de limites, de navigation, de commerce, etc., ou de notifications diplomatiques faites au moment où les hostilités vont éclater (1)*.

Traités d'alliance.

§ 651. On appelle traités d'*alliance* ceux par lesquels deux ou plusieurs nations s'unissent entre elles, soit dans l'intention de se soutenir mutuellement contre un péril qui les menace, soit pour attaquer un ennemi commun. Ces alliances se subdivisent naturellement en *offensives* ou en *défensives*.

Les alliances offensives ont pour objet tantôt de faire la guerre en commun à une nation déterminée ; tantôt, sans préciser ni l'ennemi ni l'époque, d'obliger les contractants à participer à toutes les guerres que l'une ou l'autre pourra entreprendre.

Les alliances défensives sont destinées à protéger la conservation et l'indépendance de ceux qui les contractent.

Le plus souvent les alliances sont à la fois défensives et offensives.

Cas de la Sainte Alliance.

§ 652. L'exemple le plus remarquable qu'offrent les temps modernes d'une alliance de ce genre est celle qui fut conclue à Paris le 14 septembre 1815 (2) entre les empereurs d'Autriche et de Russie et le roi de Prusse, et à laquelle la plupart des princes souverains de l'Europe accédèrent successivement, sur l'invitation des trois puissances contractantes. Elle avait, comme on sait, pour objet de défendre mutuellement les États intéressés contre toute agression étrangère et de maintenir intact le principe monarchique. Les idées de droit divin et de fraternité chrétienne qui ont présidé à sa formation lui ont fait donner la dénomination de *Sainte Alliance*, sous laquelle elle est généralement connue. Complété et mieux précisé quant à sa portée pratique par le protocole que signèrent à Aix-la-Chapelle le 15 novembre 1818 (3) les plénipotentiaires

(1) Voyez *Neutralité*, pte. 3.

* Twiss, *Peace*, § 232 ; Garden, *Traité*, t. I, p. 438; Massé, *Droit com.*, t. I, § 180; Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité int.*, art. 1, § 7.

(2) Martens, *Nouv. recueil*, t. II, p. 656; *State papers*, 1815-1816, p. 211.

(3) De Clercq, t. III, p. 175; Neumann, t. III, p. 441; *Russie*, t. II, p. 351; Martens, *Nouv. recueil*, t. IV, p. 554; Angeberg, *Italie*, p. 244; Lesur, 1818, p. 435.

de l'Autriche, de la France, de la Grande-Bretagne, de la Prusse et de la Russie, le traité de la Sainte Alliance a été pendant un grand nombre d'années la base fondamentale du droit public européen et des rapports des souverains avec leurs peuples (1).

Traités d'amitié.

§ 653. Les *traités d'amitié* diffèrent des traités d'alliance en ce qu'ils ne sont qu'un témoignage de la bonne intelligence qui règne entre deux peuples, et qu'ils ne les obligent pas, comme dans le cas d'alliance, à se prêter mutuellement un appui effectif à un moment donné; il est rare toutefois que les traités d'amitié ne soient pas un acheminement vers des liens plus étroits, et même qu'ils ne renferment pas à cet égard quelque stipulation secrète*.

Traités de subsides.

§ 654. Il y a encore une sorte de traités qui rentre dans les traités d'alliance : ce sont ceux *de subsides,* par lesquels une puissance sans prendre directement part à une guerre comme partie principale s'engage à y concourir indirectement en fournissant à l'un des belligérants soit un subside pécuniaire, soit un secours limité en troupes ou en bâtiments de guerre, moyennant une indemnité en espèces. Les engagements de ce genre, quand il ne s'y rattache pas d'autres obligations plus précises, ne transforment pas nécessairement en allié l'État qui fournit le subside; mais par lui-même le subside constitue un acte hostile qui détruit la neutralité et implique virtuellement toutes les conséquences de l'état de guerre**.

Traités d'associations ou d'alliances pacifiques.

§ 655. La guerre, le maintien de la paix ou la garantie commune contre des dangers présents et futurs ne sont pas la cause et l'objet uniques des alliances.

Deux ou plusieurs États peuvent encore s'allier en vue d'atteindre en commun un but déterminé d'une nature pacifique : de partager, par exemple, certains avantages commerciaux, financiers, juridiques ou autres; d'établir entre eux des règles uniformes pour l'exploitation d'un service public, tel que celui des

(1) Voir *Introduction*, p. 68.

* Vattel, *Le droit,* liv. 2, chs. 12, 13; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 2, §§ 13, 14; Twiss, *Peace*, §§ 214, 215, 228; Martens; *Précis*, § 298; Heffter, §§ 6, 92; Fiore, pte. 1, liv. 3, ch. 6; Klüber, *Droit*, §§ 146, note *a*, 148, 149; Bello, pte. 1, cap. 9, § 2; Pradier-Fodéré, *Principes gén.*, pp. 563, 564; Garden, *Traité,* t. I, pp. 424 et seq.; Wildman, v. I, pp. 164 et seq.; Halleck, ch. 8, § 25; Dalloz, *Répertoire,* v. *Traité int.*, art. 1, § 7; Ott, *Klüber*, pp. 188, 189; Pradier-Fodéré, *Fiore*, t. I, pp. 209, 210.

** Twiss, *Peace,* § 230; Wheaton, *Elém.*, pte. 3, ch. 2, § 14; Fiore, t. I, p. 563; Martens, *Précis*, § 302; Rayneval, *Inst.*, liv. 3, ch. 10, § 6; Garden, t. I, p. 428; Dalloz, *Répertoire,* v. *Traité int.*, art. 1, § 7.

postes et des télégraphes; de simplifier la perception des impôts; de confondre leurs lois économiques, leurs systèmes de poids, de mesures et de monnaies, etc. Dans ces divers cas l'alliance prend à proprement parler le caractère d'une véritable association, régie toutefois par des règles différentes de celles du contrat civil de société.

La sphère des *traités d'association* n'est pas exclusivement politique, comme l'est généralement celle des traités d'alliance, et nous sommes ainsi conduits à placer les premiers dans une classe distincte, qui embrasse notamment les *unions* formées pour la mise en pratique d'un système commercial et industriel uniforme, fondé sur une législation, des réglements et une administration communes: le *Zollverein,* ou union douanière allemande, offre l'exemple le plus remarquable d'un semblable traité d'association (1) *.

Traités de confédération.

§ 656. L'alliance ou l'union peut être resserrée par les liens les plus étroits, devenir intime entre les parties qui la contractent, s'étendre non seulement à leurs relations extérieures, mais aussi à leurs affaires intérieures, embrasser le domaine tout entier de leurs intérêts moraux et internationaux; elle est alors cimentée par des institutions communes et permanentes, basées sur l'égalité des obligations et des droits entre les contractants et dont l'ensemble constitue le traité d'union fédérale ou *confédération*. C'est ainsi que se sont formés la Fédération Helvétique, les États-Unis d'Amérique, la Fédération Argentine, et, il y a quelques années, le *Dominion of Canada,* qui, à l'exception des territoires bordés par l'Océan Pacifique, réunit en un seul groupe compacte presque toutes les possessions anglaises au nord du continent américain (2) **.

Traités de limites.

§ 657. La démarcation des frontières qui séparent les États fait l'objet de conventions spéciales communément désignées sous la dénomination de *traités de limites*. La rédaction de ces arrangements réclame des soins extrêmes et une très-grande clarté, afin de prévenir les usurpations de territoire et les conflits entre frontaliers, lesquels soulèvent tant de questions délicates entre les États voisins. Que de guerres n'ont pas eu d'autre origine qu'une démarcation mal définie, des termes ambigus employés pour dési-

(1) Voir *Zollverein*, § 77.

* Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 12, § 24; Heffter, § 92; Pradier-Fodéré, *Grotius*, t. II, p. 182; Ott, *Klüber*, p. 194.

(2) Voir *Fédérations*, § 49.

** Heffter, § 93; Fiore, t. I, pp. 196 et seq.

de l'Autriche, de la Frar 'e extrême des souveraine'
et de la Russie, le trai
grand nombre d'ann ionnement des scie
ropéen et des rapp rement contrib

Traités d'amitié.

§ 653. Les tra peut citer
qu'ils ne sont icipales
entre deux pe 'a s
cas d'allian
moment d , en 18
pas un 1827 (6) et en 1
ne rer 1856 (9), en 1862 (10) et e

Traités de subsides.

§ (12); celui entre la Russie et la .
tra

s ..es cessions qu'un État fait au profit d'un autre d'un
oire tout entier ou d'une portion de territoire s'opèrent tantôt
par un traité spécial de *cession*, tantôt par une des clauses d'un
traité général de paix.

La cession peut être faite à différentes conditions. Quand elle est subordonnée au paiement d'un prix ou d'une indemnité, elle est assimilée à une véritable vente. Le traité de cession de la Louisiane faite par la France le 30 avril 1803 (14), l'acquisition de l'Amérique russe par les États-Unis en sont des exemples.

(1) De Clercq, t. III, p. 223; Martens, *Nouv. suppl.*, t. I, p. 587.

(2) De Clercq, t. III, p. 332.

(3) De Clercq, t. III, p. 384.

(4) De Clercq, t. III, p. 417.

(5) De Clercq, t. III, pp. 380, 396; Martens, *Nouv. suppl.*, t. II, p. 439; *Nouv. recueil*, t. VIII, p. 1.

(6) De Clercq, t. III, p. 429; Martens, *Nouv. recueil*, t. VII, p. 123.

(7) De Clercq, t. IV, p. 516; *Bulletin des lois*, 1840, n° 738; *State papers*, v. XXIX, p 1092; Lesur, 1840, app., p. 12.

(8) De Clercq, t. III, p. 548; Martens, *Nouv. recueil*, t. VIII, p. 162; Lesur, 1829, app., p. 31.

(9) De Clercq, t. VII, p. 196; *Bulletin des lois*, 1857, n° 534; Lesur, 1857, app., p. 39.

(10) De Clercq, t. VIII, p. 397; *Archives dipl.*, 1863, t. I, p. 46; *Bulletin des lois*, 1862, n° 1091.

(11) De Clercq, t. IX, p. 532; *Archives dipl.*, t. III, p. 165; *Bulletin des lois*, 1866, n° 1411; *Moniteur*, 2 août 1866.

(12) De Clerq, t. VIII, p. 185; *Archives dipl.*, 1861, t. II, p. 172; *Bulletin des lois*, 1861, n° 918.

(13) De Clercq, t. VII, p. 358.

* Twiss, *Peace*, § 225; Rayneval, *Inst.*, liv. 2, ch. 2, § 2; Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité int.*, art. 1, § 7.

(14) De Clercq, t. II, pp. 59, 62; Elliot, vol. I, pp. 109, 117; Martens, 1re édit..

§ 660] La réunion de Nice et ... l'objet d'un traité (1) ... en ait été subord... sées.

...uefois, pou... its ou ... se ...

...abotage; l'admission des consuls ...ion qui sera faite aux sujets res- ...nsmission des biens meubles ...nption des impôts, des contri- ...s forcés; le service dans les ...ions de nationalité; l'éta-

... contiennent d'ordinaire ...tes se confèrent mu- ...risée, c'est-à-dire * la ...s qu'elles ont déja ... une tierce puis- ...squels elle est ... subordonnée à ...nt été faites

... Les trai... ...ement de certaines ... par la nationalité différen... et qui créent des tribunaux ... litiges entre les négociants étran... sujets du pays sur le territoire du... commerciaux. On a fréquemment recours ... tés pour assurer la stricte observation de ... échangés tionaux sur la police de la navigation dans les ... ; néan- plusieurs États, ainsi que cela a lieu pour le Rhin ... ective- nube (3) **.

§ 660. Le développement du commerce maritime et l'i... ...ité tance de plus en plus grande qu'a acquise de nos jours l'institu... tion consulaire ont donné naissance à une espèce particulière de traités qui règlent les droits, les priviléges et les immunités des consuls et qui partant ont reçu la dénomination générique de traités *consulaires*. Ces traités par plusieurs de leurs clauses se rapprochent des traités de juridiction, puisqu'ils définissent également le pouvoir juridictionnel des consuls à l'égard de leurs nationaux, commerçants, marins ou autres, établis ou de passage dans le pays où ils exercent leurs fonctions. Les traités consulaires les plus complets que nous puissions citer sont ceux que la France a

Suppl., t. III, pp. 465, 473; 2e édit., t. VII, pp. 706, 714; *State papers*, vol. VIII, p. 465; vol. XIX, p. 598.

(1) De Clercq, t. VIII, p. 32; *Savoie*, t. VIII, p. 750; Martens-Samwer, t. III, pte. 2, p. 539; *Bulletin des lois*, 1860, n° 803; *Ann. des Deux Mondes*, 1860, p. 741; *Moniteur* du 12 juin 1860.

(2) Voir *Cession*, § 187.

* Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité int.*, art. 1, § 7; Wildman, vol. I, pp. 159 et seq.

(3) Voir *Législation*, t. II, liv. 10.

** Twiss, *Peace*, § 218.

gner certains lieux et fixer la limite extrême des souverainetés respectives !

Dans les temps modernes le perfectionnement des sciences géographiques et mathématiques a singulièrement contribué à faciliter les délimitations de frontière, et l'on peut citer comme type de traités sur cette matière ceux que les principales puissances d'Europe ont conclus à partir de 1815 à la suite des congrès de Vienne, et plus particulièrement ceux de la France avec les Pays-Bas en 1820 (1), la Suisse en 1824 (2), en 1825 (3) et en 1826 (4), la Bavière en 1825 (5), Bade en 1827 (6) et en 1840 (7), la Prusse en 1829 (8), l'Espagne en 1856 (9), en 1862 (10) et en 1866 (11), la Sardaigne en 1861 (12); celui entre la Russie et la Turquie en 1857 (13) *.

Traités de cession et d'échange.

§ 658. Les cessions qu'un État fait au profit d'un autre d'un territoire tout entier ou d'une portion de territoire s'opèrent tantôt par un traité spécial de *cession,* tantôt par une des clauses d'un traité général de paix.

La cession peut être faite à différentes conditions. Quand elle est subordonnée au paiement d'un prix ou d'une indemnité, elle est assimilée à une véritable vente. Le traité de cession de la Louisiane faite par la France le 30 avril 1803 (14), l'acquisition de l'Amérique russe par les États-Unis en sont des exemples.

(1) De Clercq, t. III, p. 223; Martens, *Nouv. suppl.*, t. I, p. 587.

(2) De Clercq, t. III, p. 332.

(3) De Clercq, t. III, p. 384.

(4) De Clercq, t. III, p. 417.

(5) De Clercq, t. III, pp. 380, 396; Martens, *Nouv. suppl.*, t. II, p. 439; *Nouv. recueil*, t. VIII, p. 1.

(6) De Clercq, t. III, p. 429; Martens, *Nouv. recueil*, t. VII, p. 123.

(7) De Clercq, t. IV, p. 516; *Bulletin des lois*, 1840, n° 738; *State papers*, v. XXIX, p 1092; Lesur, 1840, app., p. 12.

(8) De Clercq, t. III, p. 548; Martens, *Nouv. recueil*, t. VIII, p. 162; Lesur, 1829, app., p. 31.

(9) De Clercq, t. VII, p. 196; *Bulletin des lois*, 1857, n° 534; Lesur, 1857, app., p. 39.

(10) De Clercq, t. VIII, p. 397; *Archives dipl.*, 1863, t. I, p. 46; *Bulletin des lois*. 1862, n° 1091.

(11) De Clercq, t. IX, p. 582; *Archives dipl.*, t. III, p. 165; *Bulletin des lois*, 1866. n° 1411; *Moniteur*, 2 août 1866.

(12) De Clerq, t. VIII, p. 185; *Archives dipl.*, 1861, t. II, p. 172; *Bulletin des lois*, 1861, n° 918.

(13) De Clercq, t. VII, p. 358.

* Twiss, *Peace*, § 225; Rayneval, *Inst.*, liv. 2, ch. 2, § 2; Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité int.*, art. 1, § 7.

(14) De Clercq, t. II, pp. 59, 62; Elliot, vol. I, pp. 109, 117; Martens, 1re édit.,

La réunion de Nice et de la Savoie à la France en 1860 a fait l'objet d'un traité (1) de cession pure et simple, quoique la validité en ait été subordonnée au vote approbatif des populations intéressées.

Quelquefois, pour arrondir ou rectifier leurs frontières, prévenir des conflits ou simplifier l'action administrative, les États conviennent de se céder mutuellement des portions équivalentes de territoire ; l'acte qui cimente ces concessions prend alors le nom de *traité d'échange* (2) *.

Traités de juridiction.

§ 659. Les traités de juridiction sont ceux qui pourvoient au jugement de certaines affaires d'une nature spéciale ou mixtes par la nationalité différente des personnes qu'elles intéressent, et qui créent des tribunaux spéciaux pour le réglement des litiges entre les négociants étrangers ou entre ceux-ci et les sujets du pays sur le territoire duquel s'opèrent les échanges commerciaux. On a fréquemment recours à ces sortes de traités pour assurer la stricte observation de réglements internationaux sur la police de la navigation dans les fleuves traversant plusieurs États, ainsi que cela a lieu pour le Rhin et le Danube (3) **.

Traités consulaires.

§ 660. Le développement du commerce maritime et l'importance de plus en plus grande qu'a acquise de nos jours l'institution consulaire ont donné naissance à une espèce particulière de traités qui règlent les droits, les priviléges et les immunités des consuls et qui partant ont reçu la dénomination générique de traités *consulaires*. Ces traités par plusieurs de leurs clauses se rapprochent des traités de juridiction, puisqu'ils définissent également le pouvoir juridictionnel des consuls à l'égard de leurs nationaux, commerçants, marins ou autres, établis ou de passage dans le pays où ils exercent leurs fonctions. Les traités consulaires les plus complets que nous puissions citer sont ceux que la France a

Suppl., t. III, pp. 465, 473; 2e édit., t. VII, pp. 706, 714; *State papers*, vol. VIII, p. 465; vol. XIX, p. 598.

(1) De Clercq, t. VIII, p. 32; *Savoie*, t. VIII, p. 750; Martens-Samwer, t. III, pte. 2, p. 539; *Bulletin des lois*, 1860, n° 803; *Ann. des Deux Mondes*, 1860, p. 741; *Moniteur* du 12 juin 1860.

(2) Voir *Cession*, § 187.

* Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité int.*, art. 1, § 7; Wildman, vol. I, pp. 159 et seq.

(3) Voir *Législation*, t. II, liv. 10.

** Twiss, *Peace*, § 218.

conclus en 1769 (1) et en 1862 (2) avec l'Espagne, en 1853 (3) avec les États-Unis, en 1855 avec les Pays-Bas, en 1856 avec le Vénézuéla, en 1860 (4) et en 1866 (5) avec le Brésil, en 1862 (6) avec l'Italie, en 1866 avec le Portugal (7) et l'Autriche (8), en 1878 avec le Salvador.

Les États-Unis ont aussi conclu de nombreux et très-complets traités consulaires; nous mentionnerons notamment ceux avec la Nouvelle-Grenade en 1850, avec les villes Hanséatiques en 1852, avec la France en 1853, avec les Pays-Bas en 1855, avec le Danemark en 1861, avec l'Italie et la Belgique en 1868, avec l'Autriche-Hongrie en 1870, et avec l'Empire allemand en 1871.

Du reste la juridiction civile, commerciale et criminelle des consuls ne fait pas partout l'objet de traités spéciaux comme ceux que nous venons de citer. Elle constitue assez souvent une série de clauses rattachées comme accessoires à des traités d'amitié, de commerce et de navigation, ainsi que cela a lieu par exemple pour la Turquie, les autres États musulmans et les contrées de l'extrême Orient (9) *.

Traités de navigation et de commerce.

§ 661. Les traités de navigation et de commerce ont pour objet principal d'assurer la sécurité et la facilité des transactions commerciales et du transit maritime. Ils comprennent l'importation, l'exportation, le transit, le transbordement et l'entrepôt des marchandises ; les tarifs de douanes; les droits de navigation (phares, ancrage, pilotage, balises, etc.); les quarantaines ; le péage sur les cours d'eau et les canaux; le séjour des bâtiments dans les ports, les rades et les bassins, et le dépôt des marchandises dans

(1) De Clercq, t. I, p. 106; Cantillo, p. 516; Wenck, t. III, p. 746; Martens, 1re édit., t. I, p. 242; 2e édit., t. I, p. 629.

(2) De Clercq, t. VIII, p. 374; *Archives dipl.*, 1863, t. I, p. 30; *Bulletin des lois*, 1862, n° 1011.

(3) De Clercq, t. VI, p. 290; *Bulletin des lois*, 1853, n° 88.

(4) De Clercq, t. VIII, p. 153; *Archives dipl.*, 1861, t. II, p. 165; *Bulletin des lois*, 1861, n° 914; Martens-Samwer, t. IV, pte. 1, p. 296.

(5) De Clercq, t. IX, p. 600; *Archives dipl.*, 1867, t. I, p. 37; *Bulletin des lois*, 1866, n° 1443; *Moniteur*, 1866, p. 1387.

(6) De Clercq, t. VIII, p. 427; *Archives dipl.*, 1863, t. I, p. 87; *Bulletin des lois*, 1862, n° 1058.

(7) De Clercq, t. IX, p. 582.

(8) De Clercq, t. IX, p. 669; *Archives dipl.*, 1867, t. I, p. 75; *Bulletin des lois*. 1866, n° 1447; *Moniteur*, 1866, p. 1433.

(9) Voir *Consulats*, liv. 7, sect. 3, p. 497.

* Twiss, *Peace*, § 218; Wheaton, *Élém.*, pte. 2, ch. 2, § 11; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 1, § 24; Lawrence, *Elem.*, by Wheaton, note 73.

les magasins de la douane; le cabotage; l'admission des consuls et leurs droits; la pêche ; la situation qui sera faite aux sujets respectifs pour la possession et la transmission des biens meubles ou immeubles; le paiement ou l'exemption des impôts, des contributions extraordinaires et des emprunts forcés; le service dans les armées ou dans les milices; les conditions de nationalité; l'établissement des consuls, etc., etc.

Les traités de commerce et de navigation contiennent d'ordinaire une clause par laquelle les parties contractantes se confèrent mutuellement le régime de la nation la plus favorisée, c'est-à-dire la participation aux avantages les plus considérables qu'elles ont déja ou qu'elles viendraient par la suite à accorder à une tierce puissance. Cette stipulation, suivant les termes dans lesquels elle est libellée, est tantôt gratuite, tantôt conditionnelle et subordonnée à des concessions égales ou équivalentes à celles qui ont été faites par le pays dont elle généralise la situation privilégiée.

La réciprocité du traitement national et des avantages échangés est sans doute la base habituelle de cette sorte de traités; néanmoins on pourrait en citer dans lesquels les avantages respectivement stipulés sont loin de former un équivalent exact.

Au surplus, en cette matière, l'égalité complète, la réciprocité absolue, surtout par rapport aux douanes, est assez difficile à obtenir, à cause de la différence qui existe forcément entre un État et un autre quant au chiffre de la population, à la force productive, à la richesse agricole, commerciale ou industrielle, aux mœurs et à l'esprit de la législation économique. La doctrine de la liberté des échanges, qui tend de plus en plus à prévaloir parmi les nations civilisées, aidera à développer les relations commerciales de peuple à peuple, à égaliser les conditions de production, à favoriser la masse des consommateurs sans nuire à aucun intérêt privé, et à créer cette solidarité internationale que l'on a vainement jusqu'ici demandée à des pactes purement politiques.

La forme des traités de commerce et de navigation varie autant que la nature des stipulations qu'ils embrassent; ces deux sortes d'accords sont tantôt séparés, tantôt confondus en un seul acte ; ils sont conclus pour une période indéfinie, ou limités quant à leur durée à un nombre d'années déterminé.

Leurs stipulations s'appliquent aussi bien au présent qu'à l'avenir et prévoient, par exemple, certaines éventualités pour les cas de guerre. De ce nombre sont les clauses qui accordent aux

sujets respectifs un certain délai pour régler leurs affaires, mettre à l'abri leurs marchandises ou leurs propriétés et quitter le territoire ennemi.

D'ordinaire ces traités déterminent aussi, et par anticipation, la conduite que les contractants suivront en cas de guerre, soit entre eux, soit avec un pays tiers, relativement aux marchandises dites de contrebande de guerre ; à la recherche, à la visite et à la saisie des navires neutres ou ennemis, à l'embargo ; au maintien ou à l'interruption complète de tous les échanges commerciaux après l'ouverture des hostilités ; au respect des propriétés privées, etc. *.

Les traités de commerce renferment souvent aussi des dispositions particulières pour régler l'émigration d'un pays à un autre, la protection, la surveillance et le libre établissement des nationaux respectifs dans le pays de l'une ou l'autre des parties contractantes, la délivrance des passeports et diverses autres matières se rattachant plus ou moins directement au commerce, à l'industrie et au travail, lorsque ces matières ne font pas l'objet de conventions spéciales, qui prennent alors une dénomination particulière correspondant au sujet qu'elles concernent.

Traités d'extradition.

§ 662. Les traités d'extradition sont ceux qui ont pour objet de replacer sous la juridiction du pays dont ils ont enfreint les lois pénales ou correctionnelles les sujets de ce même pays prévenus de crimes ou de délits et qui sont parvenus à se réfugier sur le territoire d'un autre État ; en d'autres termes, ce sont des conventions internationales en vertu desquelles des États s'engagent à se livrer réciproquement dans certains cas spécifiés les individus qui se sont soustraits par la fuite à l'atteinte des lois répressives du pays qu'ils habitaient (1) **.

Recès ou recez (*recessus*).

§ 663. Cette dénomination, empruntée aux registres ou aux cahiers de délibérations des anciennes diètes de Pologne et de l'Empire Germanique, s'est conservée en Allemagne pour désigner des actes passés entre plusieurs cours pour régler à l'amiable des questions de domanialité ou des intérêts locaux et particuliers, tenant à la possession du sol ou à l'exercice de certains droits réguliers

* Twiss, *Peace*, § 317; Klüber, *Droit*, §§ 150 et seq.; Rayneval, *Inst.*, liv. 2, ch 4; Cussy, *Phases*, liv. 1, tit. 1, § 23; Fiore, t. I, pp. 496 et seq.; t. II, pp. 412 et seq.; Martens, *Précis*, § 143; Pradier-Fodéré, *Principes gén.*, pp. 515, 516; Ott, *Klüber*, pp. 193 et seq.; Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité int.*, art. 1, § 7.

(1) Voir *Extradition*, t. II, liv. 15, sect. 2.

** Twiss, *Peace*, § 219; Fœlix, liv. 2, tit. 9, ch. 7; Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité*, art. 2, § 1.

ou juridictionnels. Nous citerons comme exemples le *recès* principal de la députation extraordinaire de l'Empire du 25 février 1803 (1) sur les compensations et les indemnités territoriales prévues par la paix de Lunéville; certains actes conclus entre les souverains de l'Europe réunis en 1815 au congrès de Vienne; enfin, le recès général signé le 20 juillet 1819 (2) par la commission territoriale de Francfort *.

Conventions relatives à la propriété littéraire et artistique.

§ 664. Dans ces derniers temps les progrès des lettres, des sciences, des arts et de l'industrie ont créé des intérêts et des droits qu'on a senti impérieusement le besoin de sauvegarder par des arrangements internationaux. De là les *conventions relatives à la propriété littéraire et artistique,* qui ont pour but d'assurer dans une certaine mesure aux écrivains, aux compositeurs de musique, aux peintres, aux sculpteurs et aux graveurs la propriété personnelle de leurs œuvres dans les pays étrangers, en en empêchant la reproduction ou la traduction sans le consentement ou l'intervention des auteurs ou de leurs ayant cause (3) **.

Conventions relatives à la propriété industrielle.

§ 665. Les *conventions relatives à la propriété industrielle* consacrent tantôt les droits des inventeurs ou des importateurs d'une découverte faite à l'étranger, en reconnaissant à ceux-ci des priviléges particuliers; tantôt la propriété exclusive et réciproque des dessins et des marques de fabrique, dont elles assimilent la reproduction non autorisée à une véritable contrefaçon (4) ***.

Conventions postales et télégraphiques.

§ 666. Les *conventions* dites *postales* et *télégraphiques* sont celles qui règlent entre deux ou plusieurs États le transport des lettres et des correspondances, fixent les taxes d'affranchissement ou de transit à prélever de part et d'autre, organisent les services de paquebots-poste et des câbles électriques, etc. (5) ****.

(1) Neumann, t. II, p. 29; Martens, 1re édit., *Suppl.*, t. III, p. 231; 2e édit., t. VII, p. 435.

(2) De Clercq, t. III, p. 206; Neumann, t. III, p. 488; Martens, *Nouv. recueil*, t. IV, p. 604; *Russie*, t. II, p. 435.

* Martens, *Précis*, § 339; Garden, *Traité*, t. I, p. 443.

(3) Voir *Propriété littéraire et artistique*, t. II, liv. 16, sect. 1.

** Heffter, § 242; Massé, *Droit com.*, t. I, § 516; Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité int.*, art. 1, § 7; Ott, *Klüber*, p. 195.

(4) Voir *Propriété industrielle*, t. II, liv. 16, sect. 2.

*** Heffter, § 241; Fœlix, t. II, § 607; Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité int.*, art. 1, § 7.

(5) Voir *Télégraphes et postes*, t. II, liv. 16, sect. 4.

**** Heffter, § 241; Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité int.*, art. 1, § 7; Ott, *Klüber*, pp. 100, 101.

Conventions relatives aux chemins de fer.

§ 667. L'établissement et l'exploitation des voies ferrées qui relient deux pays, l'organisation du transit international pour les voyageurs et les marchandises dans ses rapports avec les douanes, la construction de ponts et de gares dans les zones frontières constituent le cadre ordinaire des *conventions relatives aux chemins de fer*. La Belgique, l'Allemagne, la Suisse, l'Italie, l'Espagne et la France sont liées entre elles par des conventions de ce genre (1) *.

Traités de paix.

§ 668. Dans l'acception propre du mot le traité de paix est celui qui intervient entre deux ou plusieurs parties belligérantes pour faire cesser l'état de guerre et rétablir des relations mutuelles de bonne harmonie et d'amitié.

Il ne faut pas confondre la *trêve* ou l'*armistice* avec le traité de paix; ce dernier met un terme aux hostilités, tandis que l'armistice ne fait que les suspendre pour un temps déterminé, à l'expiration duquel elles peuvent être reprises. Au fond la suspension d'armes constitue sans doute un acheminement vers la conclusion d'un traité définitif, puisqu'elle est destinée à en faciliter la négociation; mais elle n'est pas la paix elle-même et n'en entraîne pas les conséquences.

Le traité de paix est en général un instrument complexe; entouré de certaines garanties propres à en assurer le maintien et la durée, il est d'ordinaire accompagné de conditions spéciales qui ne rétablissent pas toujours les choses identiquement sur le pied où elles étaient avant la guerre : en effet, suivant les causes et les circonstances qui ont provoqué les hostilités, le traité peut stipuler une cession ou un échange de territoire, une rectification de frontières, la concession d'avantages commerciaux, voire même des subsides, des indemnités pécuniaires ou un pacte d'alliance. A ce point de vue plusieurs traités de paix peuvent être assimilés aux diverses sortes de conventions spéciales dont ils reproduisent les clauses ou les principes (2). Le droit conventionnel fournit même des exemples de traités d'amitié et de commerce qui ont reçu le surnom de traités de paix, bien que leur conclusion n'ait été précédée d'aucune espèce d'acte hostile **.

(1) Voir *Chemins de fer*, t. II, liv. 16, sect. 5.

* Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité int.*, art. 1, § 7.

(2) Voir *Traités de paix*, pte. 4. — Voir aussi le remarquable discours de M. A. Franck, à l'ouverture de son cours au collége de France, qui avait pour sujet : *Les principes du droit international et les causes de la guerre*, publié dans le *Journal des Débats* du 5 décembre 1878.

** Heffter, § 179; Phillimore, *Com.*, v. III, § 509; Kent, *Com.*, vol. I, § 165; Fiore,

Concordats. Définition.

§ 669. Dans les premiers temps du christianisme on appelait *concordats* les conventions destinées à régler les différends des évêques et des communautés religieuses. Sous l'empire de l'ancienne constitution helvétique les traités ou arrangements particuliers conclus entre les cantons sur des questions mixtes de droit ou de juridiction intéressant les citoyens respectifs étaient également désignés sous le nom de *concordats*. Aujourd'hui cette qualification n'appartient plus qu'aux traités par lesquels le Saint Siége règle avec les gouvernements étrangers les rapports de l'Église catholique et de l'État, et détermine les attributions ou les droits de l'une et de l'autre en ce qui concerne non pas les questions de foi, qui ne peuvent devenir l'objet d'un compromis, mais seulement les questions de discipline écclésiastique, l'organisation du clergé, les circonscriptions diocésaines et la nomination aux siéges épiscopaux.

Les concordats ne sont pas à proprement parler des traités internationaux, attendu que l'Église ne saurait être considérée comme une nation; il est difficile toutefois de ne pas les ranger dans la catégorie des accords diplomatiques ordinaires, puisque, d'une part, ils sont conclus entre deux autorités souveraines étrangères, qui combinent leur action et stipulent sur un terrain mixte dans le but de prévenir les causes de froissement, et que, d'autre part, ils passent par toutes les formalités consacrées pour les autres traités, depuis la négociation jusqu'à l'échange des ratifications.

Dans les concordats le Pape stipule comme souverain pontife, comme chef et représentant de la catholicité et non comme prince temporel. Les traités auxquels il prend part en cette dernière qualité, et qui ont un caractère et un but exclusivement politique, sont placés sur la même ligne que tous ceux qui sont conclus d'État à État; par conséquent ils ne doivent point être confondus avec les concordats.

Historique. Les Papes. L'Empire Germanique.

§ 670. Le plus ancien concordat que l'on connaisse est celui conclu à Worms en 1122 entre le pape Calixte II et Henri V, par lequel cet empereur renonçait à l'investiture des terres et des fiefs appartenant aux abbés et aux évêchés vacants, et s'obligeait à respecter les élections auxquelles il avait toutefois le droit de se faire repré-

t. II, pp. 357 et seq.; Klüber, *Droit*, § 322; Vildman, vol. 1, p. 139; Rayneval, *Inst.*, liv. 3, ch. 21; Pando, *Derecho int.*, p. 579; Halleck, ch. 34, § 8; Pradier-Fodéré, *Principes gén.*, p. 568; Dalloz, *Répert.*, v. *Paix*.

senter par deux délégués impériaux. Par le *concordat germanique,* intervenu en 1447 entre Nicolas V et l'empereur Frédéric III, le Pape concéda aux chanoines des églises métropolitaines et des cathédrales le droit d'élection aux bénéfices vacants, en se réservant le droit de confirmer les élus et de nommer aux bénéfices de la province romaine.

Depuis le XVIe siècle le Saint Siége a signé un grand nombre de concordats avec les divers États de l'Europe.

Concordats avec la France.

§ 671. Ceux qu'il a conclus avec la France sont au nombre de quatre ; ils datent de 1516, de 1801 (1), de 1813 (2) et de 1817 (3).

Par le premier, qui a régi l'Église de France jusqu'à la révolution de 1789, le droit de nommer aux évêchés et aux autres grands bénéfices ecclésiastiques fut enlevé aux chapitres et donné au roi, sauf l'institution canonique réservée au pouvoir spirituel.

Les mêmes droits et prérogatives dont l'ancienne monarchie jouissait auprès du Saint Siége furent reconnus au premier consul de la République Française en vertu du concordat signé à Paris le 15 juillet 1801 (26 messidor an IX) : le libre exercice de la religion catholique en France était garanti, en se conformant aux réglements de police que le gouvernement jugerait nécessaires pour la tranquillité publique ; le premier consul se réservait le droit de déterminer une nouvelle circonscription des diocèses et de nommer aux évêchés et aux archevêchés vacants ; le gouvernement français assurait un traitement convenable aux évêques et aux curés ; mais, de son côté, le Pape s'engageait à ne troubler en aucune manière les acquéreurs des biens ecclésiastiques aliénés pendant la révolution.

Le 25 janvier 1813 un nouveau concordat fut signé à Fontainebleau entre Napoléon Ier et Pie VII. Cet acte avait en même temps un caractère politique, car il stipulait l'abandon complet par le Pape de son pouvoir temporel ; mais le Souverain Pontife l'ayant révoqué dès le 24 mars suivant et la chute de l'Empire étant survenue peu de temps après, ce concordat ne reçut aucune exécution.

Il en a été de même de celui conclu à Rome le 11 juin 1817

(1) De Clercq, t. I, p. 446; *Bulletin des lois*, an X, n° 172; Martens, 1re édit., *Suppl.*, t. II, p. 519; 2e édit., t. VII, p. 353; *State papers*, v. XIV, p. 794.

(2) De Clercq, t. II, p. 377; *Bulletin des lois*, 1813, n° 488; Martens, *Nouv. recueil*, t. I, p. 552.

(3) De Clercq, t. III, p. 56; Martens, *Nouv. recueil*, t. III, p. 127.

entre le même Pape et Louis XVIII, lequel rétablissait celui de François Ier (1516); repoussé par les Chambres, il n'a jamais eu force de loi, et le concordat de 1801, resté seul en vigueur, continue de régir les rapports de la France avec le Saint Siége.

§ 672. Divers concordats existaient entre Rome et les deux principaux États de la péninsule italique; mais ils sont virtuellement abrogés depuis l'incorporation de ces États au royaume d'Italie (de 1859 à 1862). Italie.

§ 673. L'Espagne est régie par un concordat conclu le 16 mars 1851 (1). Cet acte déclare la religion catholique la seule religion de la nation espagnole; subordonne à sa doctrine l'éducation dans les colléges, les universités, etc., dont la surveillance est recommandée aux évêques; accorde au monarque les nominations ecclésiastiques, sauf l'institution canonique et la collation de certains bénéfices; conserve ou rétablit les ordres religieux d'hommes ou de femmes; assure un revenu aux évêchés, aux curés, aux églises, aux séminaires; reconnaît entièrement à l'Église le droit de posséder et d'acquérir des propriétés. Espagne.

§ 674. Un concordat signé le 21 février 1857 (2) et ratifié par les Chambres portugaises le 15 avril 1859 confère à la couronne de Portugal le droit de présenter à l'institution canonique pour les siéges épiscopaux en Portugal, de Goa, de Malaca (Indes) et de Macao (Chine), etc. Portugal.

§ 675. L'Allemagne catholique et même l'Allemagne protestante ont de nombreux concordats avec la cour romaine; le dernier passé avec l'Autriche date du 18 août 1855 (3); celui de la Bavière remonte au 5 juin 1817 (4); le Wurtemberg en a conclu un le 29 juin 1857, et le grand-duché de Bade le 28 juin 1859; mais ce dernier n'a pu être exécuté faute de ratification par les Chambres badoises; des bulles ont été concertées avec la Prusse le 16 juillet 1857 (5) et le Hanovre le 26 mars 1824 (6). Allemagne.

§ 676. Quelques-uns seulement des cantons suisses sont liés avec le Saint Siége par un concordat, qui a été signé le 28 mai 1828 (7). Suisse.

(1) *State papers*, vol. XLI, p. 141.
(2) Castro, t. VIII, p. 98.
(3) Neumann, t. VI, p. 234; Angeberg, *Italie*, p. 667; *Archives dipl.*, 1865, t. II, p. 970.
(4) Martens, *Nouv. recueil*, t. III, p. 667; *State papers*, v. III, p. 1074.
(5) Martens, *Nouv. recueil*, t. V, pte. 2, p. 320.
(6) Martens, *Nouv. recueil.*, t. VI, p. 421.
(7) Martens, *Nouv. recueil*, t. IX, p. 17.

Pays-Bas.

§ 677. En 1853 une bulle du Pape a rétabli, avec l'acquiescement tacite du gouvernement néerlandais, la hiérarchie catholique en Hollande.

Russie.

§ 678. La Russie a conclu en 1847 (1) avec le Saint Siége un concordat qui règle l'exercice de la religion catholique en Pologne. Cet acte, qui n'a été promulgué qu'en 1856, n'avait encore reçu qu'une exécution fort incomplète, lorsque est survenue la rupture des relations entre la cour de Saint Pétersbourg et celle de Rome; il peut par suite être considéré comme virtuellement annulé.

Costarica.

§ 679. Le concordat passé avec la République de Costarica (Amérique centrale) le 30 avril 1852 (2) se distingue de tous les autres actes de même nature par une stipulation qui autorise expressément les évêques aussi bien que le clergé et le peuple à communiquer librement avec le Saint Siége *.

SECTION II. — NÉGOCIATIONS.

Droit de négocier et de conclure des traités.

§ 680. Le droit de négocier et de conclure des traités et des conventions est un des attributs essentiels de la souveraineté nationale : l'État qui aurait perdu la faculté de souscrire librement avec d'autres pays des engagements conventionnels de quelque nature qu'ils puissent être cesserait par cela même d'être considéré comme souverain et indépendant.

Il va sans dire que le droit subsiste intact, bien que l'exercice puisse en être paralysé par l'existence d'engagements antérieurs ou par une de ces circonstances de force majeure qui font que l'une des parties contractantes impose à l'autre des obligations qu'il ne lui a pas été loisible de repousser ou de discuter avec maturité **.

États indépendants.

§ 681. Les traités et les conventions internationales sont pour

(1) Angeberg, *Pologne*, p. 1078; Martens-Murhard, t. XI, p. 198.

(2) *Ann. des Deux Mondes*, 1852-1853, p. 921.

* A. Theiner, *Histoire des deux concordats;* Phillimore, *Com.*, v. II, pp. 358-390; Heffter, §§ 40, 41 ; Fiore, t. II, pp. 16 et seq.; Klüber, *Droit*, § 31 ; Bello, pte. 1, cap. 9, § 2.

** Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 12, § 155; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 2, § 1; Martens, *Précis*, § 119; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 44; Riquelme, lib. 1, tit. 1, cap. 15; Klüber, *Droit*, § 141 ; Bluntschli, §§ 403, 404; Bowyer, ch. 20, p. 226; Halleck, ch. 8, §§ 8, 9; Bello, pte. 1, cap. 9, § 1; Horne, sec. 1, § 5; Polson, sec. 5, p 33; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 321, 322; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. II, pp. 143, 144.

les États ce que les contrats et les engagements privés sont pour les particuliers; une des conditions de leur validité réside dans la capacité personnelle des contractants.

Les États dépendants à quelque titre que ce soit, vassaux, mi-souverains ou privés d'une portion quelconque de leur souveraineté extérieure, ne sont donc aptes à se lier conventionnellement envers d'autres nations qu'autant qu'ils y sont autorisés par l'État dont ils relèvent; en d'autres termes, ils possèdent le droit de négociation, mais dans des conditions incomplètes et restreintes. Telle est, par exemple, la situation que les actes de 1841 et les firmans postérieurs ont faite au vice-roi d'Egypte et au prince de Moldo-Valachie par rapport au Sultan, leur suzerain.

Le paiement d'un tribut et l'allégeance accidentelle portent bien une certaine atteinte à l'indépendance absolue; toutefois ils ne sont pas en général, à moins de stipulations contraires, considérés comme détruisant la souveraineté et interdisant l'exercice du droit de négociation.

Quant aux États qui vivent sous le protectorat d'un autre, et quant à ceux qui font partie d'une confédération ou d'une union, leur pouvoir de conclure des traités est plus ou moins étendu et dépend nécessairement pour eux du caractère des lois fondamentales qui les régissent.

Ainsi les membres de l'ancienne Confédération Germanique pouvaient conclure des traités d'alliance et de commerce, tandis que les cantons de la Confédération Helvétique, aux termes du pacte de 1848, sont privés de ce droit, qui appartient exclusivement à la diète fédérale. De même la constitution des États-Unis et celle de la République Argentine interdisent aux États qui font partie de la confédération de conclure des traités ou des conventions avec des nations étrangères sans le consentement du congrès fédéral.

Il est donc d'un haut intérêt pour l'État souverain qui traite avec un État dépendant ou mi-souverain de rechercher dans quelle mesure ce dernier peut contracter des obligations internationales et est capable de les remplir *.

* Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 12, § 155; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 2, § 1; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 48; Martens, *Précis*, §§ 47, 119; Klüber, *Droit*, § 141; Bluntchli, §§ 403, 404; Riquelme, lib. 1, tit. 1, cap. 15; Bello, pte. 1, cap. 9, § 1; Ortolan, *Règles*, t. I, p. 84; Halleck, ch. 8, § 10; Pando, *Derecho int.*, pte. 2, cap. 1, § 2; Heffter, §§ 200 et seq.; Story, *Com. on the const.*, §§ 1347 et seq.; *Const. of the U. S.*, art. 1, sect. 10; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 155-157; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. II, pp. 143, 144.

Capacité pour traiter.

§ 682. Pour constater en qui réside le pouvoir de conclure des traités il faut recourir à la constitution fondamentale des États; car ce droit étant un attribut essentiel de la souveraineté nationale, l'exercice n'en peut être régi que par le droit public interne de chaque pays.

Dans les monarchies l'exercice en est concentré entre les mains du souverain, sauf des restrictions plus ou moins grandes ; dans les républiques il appartient au chef du pouvoir exécutif, assisté de ses ministres ou des grands corps de l'État.

Le président des États-Unis, par exemple, ainsi que les présidents des républiques de l'Amérique du Sud, ne peut conclure des traités de paix ou de guerre sans l'avis et le consentement du Sénat, exprimés par une majorité des deux tiers au moins des votes. Toutefois en temps de guerre il peut, en sa qualité de chef de l'armée et de la flotte, conclure les armistices avec l'ennemi. Cette exception en ce qui concerne les engagements militaires existe, du reste, dans beaucoup de pays, et l'on peut dire qu'en général les trêves, les capitulations, les échanges de prisonniers, les rançons rentrent dans les attributions des chefs d'armée ou d'escadre, qui hormis certains cas particuliers n'ont même pas besoin de les soumettre à la ratification du pouvoir suprême de l'État.

En résumé les représentants ou les détenteurs *actuels* du pouvoir souverain possèdent seuls la capacité nécessaire pour conclure des traités proprement dits, pourvu, bien entendu, que pour leurs relations extérieures ils se renferment dans les limites déterminées par les liens de dépendance internationale ou par les termes de la constitution de l'État. Par contre le prince légitime d'un pays qu'une révolution a dépouillé de sa couronne ne peut valablement contracter au nom de l'État tant qu'il n'est pas rentré en possession du pouvoir suprême. A l'époque où un souverain pouvait dire : « L'État, c'est moi », il en était sans doute autrement ; mais de nos jours la souveraineté est inhérente au fait de l'exercice du pouvoir suprême ; la perte de l'un entraîne la perte de l'autre, et c'est la nation qui reconquiert le droit dont son organe naturel a été dépouillé ; en un mot l'État ne change pas *.

* Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 12, § 154; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 2, § 1; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 48; Bello, pte. 1, cap. 9, § 1; Riquelme, lib. 1, tit. 1, cap. 15; Ortolan, *Règles*, t. I, p. 84; Pradier-Fodéré, *Principes généraux*, p. 529; Halleck, ch. 8, § 11; Klüber, *Droit*, § 142; Kent, *Com.*, vol. I, §§ 284, 285; Story, *Com. on the*

Conclusion et signature des traités.

§ 683. De nos jours il est rare que les souverains traitent directement entre eux et signent personnellement les accords internationaux par lesquels ils entendent se lier; le plus habituellement ils confient à leurs ministres et, à défaut de ceux-ci, à des délégués spéciaux appartenant à la carrière diplomatique ou à un service public quelconque le soin de les représenter, de négocier et de débattre en leur nom les clauses des traités qu'ils veulent conclure. Cette délégation fait l'objet d'une sorte de procuration appelée *pleins pouvoirs :* de là le nom de *plénipotentiaires* donné à ceux qui sont munis de ces pouvoirs.

La négociation des traités s'ouvre d'ordinaire par la production et l'échange des pleins pouvoirs donnés respectivement aux agents qui en sont chargés et indiquant l'objet de la négociation; elle se suit verbalement ou par échange de notes écrites; la signature de l'arrangement sur les termes duquel les plénipotentiaires sont finalement tombés d'accord en marque le terme.

Dans certains cas exceptionnels, et à raison du rang élevé des négociateurs ou de la légitime confiance qu'ils inspirent, la discussion détaillée d'un traité est entamée sur une simple déclaration verbale qu'elle est régulièrement autorisée de part et d'autre; mais alors les pleins pouvoirs respectifs doivent être produits au moment de l'apposition des signatures au bas de l'accord commun.

Protocoles.

§ 684. Les délibérations des négociations sont constatées par des documents officiels; le plus en usage est un procès-verbal de chaque séance, auquel on donne le nom de protocole, et qui rapporte les opinions exposées par chacun des négociateurs dans la séance du jour et formule, s'il y a lieu, les résolutions qui y ont été arrêtées. Le protocole, pour être valable, doit être adopté officiellement par les négociateurs : ce qu'ils font en le revêtant de leurs signatures. Cette dernière formalité est surtout de rigueur pour le protocole de clôture des négociations.

Les engagements constatés par les protocoles ne sont considérés que comme des engagements verbaux, n'ayant ni la force ni le caractère que les traités reçoivent de leurs stipulations contractuelles et des ratifications. La nature et la portée des engagements

const. of U. S., § 1502; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, p. 156; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. II, p. 142; *Const. of the U. S.*, art. 2, sec. 2; Funck Brentano et Sorel, *Précis*, t. I, ch. 6.

résultant d'un protocole sont déterminés par les termes mêmes du protocole *.

Tierce intervention.

§ 685. Quelquefois un État tiers s'interpose entre deux pays ou se joint à eux soit pour faciliter l'issue de négociations pendantes, soit pour s'associer dans une certaine mesure à l'accord qu'elles ont conclu : c'est ce qu'on appelle la *tierce intervention,* qui est tantôt purement bénévole et officieuse, tantôt formelle et nettement caractérisée.

Bons offices.

§ 686. L'intervention bénévole se manifeste par des bons offices ou par une véritable médiation.

On entend par *bons offices* les démarches et les actes au moyen desquels une tierce puissance tâche d'aplanir la voie des négociations ou de renouer les pourparlers interrompus. Ils peuvent être offerts spontanément ou accordés à la suite d'une demande directe, ou résulter d'engagements souscrits à titre éventuel. En général, à moins de stipulation expresse en sens contraire, les bons offices n'engagent pas directement la responsabilité de l'État qui les prête.

Médiation.

§ 687. Il y a lieu à *médiation* lorsque la puissance tierce, avec le consentement des parties intéressées, participe d'une manière régulière et continue à la négociation engagée. Le médiateur donne son avis sur les propositions faites par l'une ou l'autre des parties, repousse celles qui lui paraissent injustes et suggère, de son côté, celles qu'il croit opportunes.

Le rôle du médiateur cesse avec la conclusion du traité, ou par la rupture des négociations provoquées par l'une ou l'autre des parties intéressées.

Le médiateur n'a ni le pouvoir ni l'obligation de garantir l'exécution du traité à la négociation duquel il a pris part.

La médiation doit être amiable et pacifique; autrement elle serait contraire non seulement à la liberté des transactions, mais encore à sa propre raison d'être, puisqu'elle a pour but essentiel et principal de prévenir les mésintelligences ou de ramener la bonne harmonie quand il y a désaccord **.

* Heffter, § 88; Fiore, t. I, p. 451; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 2, § 2; Phillimore, *Com.*, v. II, § 49; Martens, *Précis*, §§ 48 et seq.; Ortolan, *Règles*, t. I, pp. 80 et seq.; Klüber, *Droit*, § 143; Garden, *Traité*, t. I, pp. 412 et seq; Pradier-Fodéré, *Principes gén.*, pp. 529, 530; Wildman, v. I, p. 170; Bello, pte. 1, cap. 9, § 1.

** Heffter, § 88; Vattel, *Le droit*, liv. 2, § 328; Wheaton, *Élém*, pte. 3, ch. 2, § 18; Martens, *Précis*, § 176; Klüber, *Droit*, § 160; Fiore, t. I, pp. 478 et seq.; Bielfeld, *Inst. polit.*, t. II, ch. 8, § 17; Garden, *Traité*, t. I, pp. 435, 436; Twiss., *Peace*, § 16; Bello, pte. 5, cap. 11, § 1; Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité int.*, art. 1, § 3.

§ 688. L'intervention formelle se produit quand un État par acte spécial et explicite donne, soit spontanément, soit sur l'invitation des parties contractantes, son adhésion à un traité conclu sans sa participation. Adhésion.

Les circonstances dans lesquelles se produit cette sorte d'intervention varient à l'infini. Une tierce puissance peut, par exemple, avoir intérêt soit à adhérer à l'ensemble d'un traité renfermant des stipulations qui la concernent ou qui sont de nature à modifier ses rapports internationaux, soit à n'en accepter que certaines clauses, en renonçant à certaines réserves ou exceptions stipulées conditionnellement.

On peut généralement admettre qu'un tiers veuille intervenir ou soit appelé par les parties contractantes afin de garantir la stricte observation d'un traité. Pour que l'intervention produise cet effet il faut nécessairement que la garantie soit formulée en termes explicites dans des stipulations *ad hoc;* car elle comporte des devoirs et une responsabilité placés en dehors de toute présomption légale*.

§ 689. Une dernière forme d'intervention est celle qui, amenée par des raisons de pure convenance, conduit les parties contractantes, pour donner plus d'éclat et de solennité à leur accord, à réclamer l'approbation d'un État plus puissant ou envers lequel l'une ou l'autre, sinon toutes les deux, sont tenues à des égards particuliers. Il va sans dire que cette approbation, ne revêtant alors que le caractère d'un acte de courtoisie internationale, ne lie le tiers intervenant que moralement et ne lui fait contracter aucun engagement direct envers les parties intéressées. Approbation.

§ 690. Un mode d'intervention beaucoup plus directe et plus étendue par les conséquences pratiques qu'elle entraîne est l'*accession,* en d'autres termes l'acte par lequel un État s'approprie les stipulations arrêtées entre deux ou plusieurs autres États avec ou sans concours direct, et en assume à la fois le bénéfice et les charges. L'accession place le pays qui la donne sur la même ligne que les parties principales qui ont conclu et signé le traité, et lui confère les mêmes droits, comme elle lui impose les mêmes obligations réciproques envers tous les États intéressés. Elle s'applique à toute espèce d'accord international; mais, quoique fort diverse dans la forme sous laquelle elle se produit, elle doit in- Accession.

* Klüber, *Droit,* § 327; Heffter, § 97; Dalloz, *Répertoire,* v. *Traité int.,* art. 1, § 3.

variablement être libellée par écrit et acceptée en termes exprès soit par toutes les parties contractantes, soit, en leur nom, par celle qui a reçu des pouvoirs spéciaux à cet effet. Il est même des cas dans lesquels l'accession donne lieu à un échange de ratifications, notamment lorsque l'État accédant est appelé à apposer sa signature à la suite de celle des plénipotentiaires qui ont négocié et conclu le traité objet de l'accession.

On peut citer comme exemples les principales stipulations arrêtées en 1815 par le congrès de Vienne; le traité de la Sainte Alliance; les conventions plus récentes relatives à l'abolition de la traite des noirs, aux soins à donner aux blessés sur les champs de bataille, aux télégraphes internationaux, au système uniforme des monnaies, etc.

Les traités qui embrassent des matières d'intérêt général et commun à plusieurs États, et qui sont par cela même susceptibles d'une application plus étendue, renferment d'ordinaire une clause spéciale fixant les conditions dans lesquelles seront provoquées ou reçues les accessions des autres puissances disposées à s'en approprier les avantages *.

SECTION III. — Exécution et interprétation des traités.

Ratification. § 691. La ratification est l'acte qui donne à un traité sa consécration et transporte du négociateur à l'autorité suprême de chaque État le devoir d'en assurer l'exécution; c'est en d'autres termes l'acte par lequel le chef d'un gouvernement approuve et confirme ce qui a été convenu et stipulé en son nom par l'agent diplomatique qu'il avait muni à cet effet de pleins pouvoirs spéciaux.

Le droit de ratifier appartient dans les monarchies au souverain seul ou assisté de délégués de la représentation nationale; et dans les républiques au chef du pouvoir exécutif avec le concours direct ou indirect d'un des grands pouvoirs de l'État.

Forme. § 692. Une ratification pour être régulière et valable doit être

* Klüber, *Droit*, § 161; Heffter, § 97; Martens, *Précis*, §§ 336, 337; Garden, *Traité*, t. I, p. 487; Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité int.*, art. 1, § 3.

donnée pleine et entière, c'est-à-dire qu'elle doit ne contenir aucune réserve, porter sur l'ensemble de l'acte auquel elle s'applique, être dressée en autant d'instruments qu'il y a de parties contractantes, enfin être produite et échangée dans les délais convenus. Rigoureusement l'acte de ratification doit aussi reproduire dans leur intégralité, mot à mot, toutes les stipulations qu'il sanctionne; cependant dans la pratique certains États, notamment ceux de l'Allemagne, ont adopté une marche différente : ils se bornent à transcrire dans leurs instruments de chancellerie l'intitulé, le préambule, le premier et le dernier article des traités, ainsi que la date de la signature et le nom des plénipotentiaires.

Validité.

§ 693. Cette dérogation à la règle, quand elle est agréée par la partie co-contractante, n'a pas d'importance majeure, la confrontation des textes originaires suffisant pour dissiper les doutes qui pourraient s'élever sur la teneur des engagements pris; mais il en est tout autrement de l'exemple donné par quelques républiques américaines, les États-Unis entre autres, que l'on a vues tantôt produire des ratifications conditionnelles, tantôt exclure de leur sanction une stipulation déterminée, tantôt modifier le libellé ou le sens des articles arrêtés par leurs *plénipotentiaires*.

Les principes consacrés en cette matière autorisent pleinement l'État auquel on soumet de pareils instruments à en décliner l'échange et à ajourner sa ratification.

Cas de ratification irrégulière.

§ 694. Comme exemples de ratification irrégulière et incomplète nous mentionnerons ce qui a eu lieu en 1800 et en 1824 pour les traités que les États-Unis avaient conclus avec la France et avec l'Angleterre (1). Dans le premier cas le cabinet de Washington, d'après un vote du Sénat, produisit un instrument qui supprimait un article de la convention du 30 septembre 1800 et ajoutait un alinéa entièrement nouveau au texte signé par les plénipotentiaires. La République Française fit à ce sujet une réserve de principe; cependant elle consentit à souscrire à cette double modification, qu'elle rappela en termes exprès dans son propre instrument, concernant le droit de visiter les navires suspects de faire la traite. Pour le traité anglo-américain de 1824 il s'agissait également de changements au texte ratifié exigés par un vote formel du Sénat, qui réclamait l'exemption des côtes des États-Unis de la surveillance des croiseurs d'une puissanee étrangère. M. Canning

(1) Voir De Clercq, *Traités de la France*, t. I, p. 440.

s'opposa d'abord à la modification proposée et refusa de ratifier le traité; mais plus tard, pour ne pas perdre le bénéfice des autres avantages obtenus par l'Angleterre, il passa outre, et le texte rectifié après coup fut accepté de part et d'autre.

Il faut admettre cependant que par suite d'un vote parlementaire ou d'obscurité de rédaction ou de toute autre circonstance imprévue, un traité ne soit jugé susceptible d'être ratifié ou de devenir définitivement exécutoire qu'à l'aide d'un commentaire interprétatif, de certains changements de pure forme. La seule marche rationnelle à suivre dans ce cas, si l'on ne veut ou ne peut recourir à des articles additionnels ou à des déclarations spéciales annexées au traité, consiste à insérer dans le procès-verbal d'échange des ratifications les réserves et les explications sur lesquelles les deux parties sont finalement tombées d'accord.

Délais. § 695. Il est de principe que les instruments de ratification soient produits et échangés dans le délai convenu au moment de la signature des traités. Lorsque des circonstances de force majeure imposent des retards sous ce rapport et font dépasser le terme stipulé, les engagements pris ne se trouvent pas annulés de plein droit; ils conservent au contraire toute leur force, toute leur valeur; seulement, quand on peut préciser les limites de l'ajournement, habituellement, afin d'aller au devant des difficultés, on a recours soit à un échange de notes ou de déclarations spécifiant les causes du retard et la volonté de maintenir l'accord intervenu entre les parties (1), soit à une convention *ad hoc* prorogeant les délais de ratification (2).

Échange. § 696. Le moment venu, les instruments se produisent de part et d'autre; ils sont minutieusement collationnés; et s'ils sont reconnus exacts, on procède à leur échange en dressant procès-verbal de l'accomplissement de cette formalité.

L'échange des ratifications n'exige pas, comme la signature des traités, la production de pleins pouvoirs souverains : c'est une de ces missions ordinaires qui peuvent être confiées à n'importe quel délégué du gouvernement intéressé, et qui, lorsqu'elles ne découlent pas d'un mandat spécial et direct, rentrent *de plano* dans

(1) Voir De Clercq, *Recueil des traités de la France,* t. I, p. 291, la déclaration franco-espagnole du 15 octobre 1796; et t. VI, p. 1, la déclaration franco-belge du 17 janvier 1850.

(2) Voir *ibid.*, t. VI, p. 239, la convention spéciale signée à Bruxelles le 9 décembre 1852 entre la France et la Belgique.

les attributions *générales* de l'agent diplomatique accrédité dans le pays.

Principes généraux. — Refus de ratification.

§ 697. La ratification des traités soulève trois ordres de questions : on peut se demander, d'une part, si un accord international régulièrement négocié et signé a besoin d'être ratifié pour former un lien parfait et complet entre les parties contractantes ; d'autre part, si la ratification peut être refusée ; enfin, à quelle époque elle doit être accomplie. Comme cette dernière question se rattache à celle de la mise en vigueur des traités, qui fait l'objet du § 707, nous n'examinerons ici que les deux autres.

A l'égard de la première, qui appartient avant tout au droit public interne de chaque nation, on peut dire qu'en principe le traité n'est parfait, ne constitue un lien formel entre les États au nom desquels il a été conclu qu'après avoir été approuvé, ratifié par les gouvernements intéressés. La dérogation à cette règle générale, absolue, ne se présume jamais et ne peut découler que d'une stipulation expresse, fondée sur une loi spéciale ou sur les termes mêmes du droit constitutionnel de l'une ou de l'autre des parties contractantes. Cela est si vrai que l'on citerait à peine un traité dans lequel ne se trouve pas une clause réservant formellement l'approbation souveraine et fixant une date pour l'échange des ratifications.

Quant à la seconde question, elle a fait naître de nombreux et importants conflits et provoqué de la part des publicistes des opinions tout à fait divergentes. Les uns ne voient dans la ratification qu'une formalité en quelque sorte secondaire, moralement liée au fait de la signature, et soutiennent que la sanction souveraine ne peut être refusée dès qu'il est établi que le négociateur n'a pas excédé ses pouvoirs ni outre-passé la lettre ou l'esprit des instructions de son gouvernement. Les autres pensent qu'il faut tenir compte d'un ensemble de considérations morales et politiques, du soin avec lequel certains intérêts ont pu être sauvegardés dans le présent ou dans l'avenir, des ordres secrets donnés aux plénipotentiaires, des circonstances nouvelles qui ont pu surgir au cours des négociations ; en un mot, ils envisagent la ratification comme facultative et non comme invariablement forcée et obligatoire. Ainsi Grotius et Puffendorf prétendent que le souverain est lié par la signature du traité et tenu de le ratifier toutes les fois que son représentant a négocié selon les termes de ses pleins pouvoirs, et alors même qu'il aurait outre-passé ses ordres secrets. Bynker-

shoek, au contraire, admet le refus de ratification, mais dans le seul cas où le négociateur est évidemment sorti du cercle que lui traçaient ses instructions.

Ce n'est pas là, croyons-nous, placer la question sur son véritable terrain. La mission que les souverains confient à des agents diplomatiques ou autres pour négocier des arrangements internationaux ne saurait tout d'abord s'assimiler à un contrat civil ordinaire, au mandat par exemple, ni être régie par les mêmes lois.

Un mandataire privé peut outre-passer ses pouvoirs, méconnaître les vues et les intentions de son mandant sans compromettre en rien l'État; il en est tout autrement lorsque l'empiètement, l'écart de ses instructions est imputable à un ministre ou à tout autre agent officiel stipulant dans un intérêt public. A ce point de vue la doctrine de Grotius et de Puffendorf manque de base, puisqu'elle transporte une règle de droit civil empruntée à la législation romaine sur un terrain qui lui est étranger et où elle est moralement inapplicable.

D'un autre côté il faut bien reconnaître que théoriquement le pouvoir de ratifier les traités est attribué à la souveraineté, non comme une obligation impérative, mais comme un droit dont l'exercice est absolument libre entre ses mains, impliquant par conséquent la double faculté d'en user ou de n'en point faire usage.

Enfin on peut s'expliquer que sous l'empire de l'ancien droit monarchique et des gouvernements absolus les publicistes du siècle dernier aient considéré les traités comme des pactes privés, liant les souverains par le fait même de la signature des plénipotentiaires et dès lors ne pouvant que très-exceptionnellement motiver un refus de ratification. De nos jours il ne saurait en être ainsi, soit parce que l'autorité suprême ne s'exerce que dans les limites prévues et fixées par la constitution de chaque État et que le pouvoir législatif n'est plus un attribut exclusivement dévolu à la couronne, soit parce que dans les temps modernes le droit conventionnel embrasse des matières qui rentrent partout dans les attributions de la représentation nationale.

En résumé il est hors de doute pour nous que le droit de ne pas ratifier un traité est aussi incontestable que le droit de négocier et de conclure des conventions internationales, et qu'il existe virtuellement, même quand il n'a pas été réservé en termes exprès et formels. Seulement, comme le refus de ratification implique le

désaveu de la parole donnée, de la promesse faite par le négociateur, et comme un semblable désaveu peut avoir des conséquences très-sérieuses pour les deux parties contractantes, les justes égards que les peuples se doivent entre eux veulent que l'exercice de ce droit se renferme dans les limites les plus étroites et soit toujours commandé par des raisons d'ordre majeur. Au nombre des causes qui légitiment un refus de ratification nous citerons : l'impossibilité physique ou morale d'exécuter les conditions stipulées; une erreur évidente relativement à un fait essentiel; un changement fortuit survenu au cours des négociations ou au moment de la conclusion du traité et allant à l'encontre même du but que les plénipotentiaires étaient chargés de poursuivre; l'absence de pleins pouvoirs; l'insertion de clauses non prévues ou formellement défendues par les instructions données aux négociateurs; l'oubli de stipulations essentielles posées comme condition *sine qua non;* enfin des engagements contraires à des lois spéciales ou au droit public interne de l'une ou de l'autre nation contractante.

En dehors d'éventualités comme celles que nous venons d'énumérer et qui revêtent plus ou moins le caractère de force majeure, on peut établir que la ratification est moralement obligatoire et doit suivre dans le délai convenu la signature du traité.

Cas de refus de ratification.

§ 698. Les temps modernes offrent quelques exemples de refus de ratification. De ce nombre est celui du roi des Pays-Bas, qui refusa en 1841 de sanctionner le traité d'incorporation du Luxembourg dans l'union douanière allemande (*Zollverein*). S. M. fit valoir, d'une part, la non-intervention du pouvoir législatif dans l'élaboration des bases de négociation; d'autre part, les conséquences désastreuses qui résulteraient pour les intérêts commerciaux de ses sujets d'un traité dont il n'avait pas été libre de débattre les clauses et qui n'avait même été intégralement porté à sa connaissance qu'après sa signature par les plénipotentiaires du grand-duché.

1841. Par le roi des Pays-Bas.

§ 699. Nous citerons encore le roi Louis-Philippe, qui, en présence des objections soulevées au sein des Chambres françaises, crut devoir refuser sa ratification au traité conclu à Londres dans le cours de l'année 1841 (1) entre la Grande-Bretagne, l'Autriche,

1841. Par le roi Louis-Philippe.

(1) Neumann, t. IV, p. 473; Herstlet, vol. VI, p. 2; Martens-Murhard, t. II, pp. 392-508; *State papers*, vol. XXX, p. 269; Lesur, 1842, app., p. 117.

la France, la Prusse et la Russie pour l'exercice réciproque du droit de visite et l'abolition définitive de la traite des noirs.

L'intention de ratifier un traité peut d'ailleurs se manifester de diverses manières : verbalement, par écrit, et même tacitement par le fait de la mise à exécution immédiate des clauses convenues; toutefois cette exécution ne saurait tenir lieu ni dispenser d'un échange régulier de ratifications *.

Effets des ratifications.

§ 700. Les instruments de ratification une fois revêtus des signatures nécessaires à leur validité, il est procédé à leur échange entre les parties contractantes. Ce n'est qu'à dater de l'accomplissement de cette formalité, dont il doit être dressé procès-verbal, que le traité entre véritablement en vigueur et que courent les délais assignés à la durée. Quelquefois pourtant la mise à exécution précède le fait matériel de l'échange des ratifications ; mais c'est là une exception, qui demande à être expressément convenue, comme cela a eu lieu, par exemple, pour la convention conclue à Londres le 15 juillet 1840 (1) en vue de la pacification de l'Orient, et dont le protocole annexe stipulait que, vu l'urgence, les mesures préliminaires mentionnées dans l'article 2 seraient mises à exécution *tout de suite* et sans attendre l'échange des ratifications.

En vertu de ce principe de droit qu'à moins de stipulation contraire tout contrat oblige les parties à dater du jour de sa signature, l'échange des ratifications agit rétroactivement, c'est-à-dire fait remonter les effets du traité jusqu'au moment même de sa conclusion.

Cette règle n'a cependant rien d'inflexible, et l'on s'en écarte fréquemment dans la pratique, notamment pour les traités de cession, qui ne sortissent leur plein et entier effet qu'au moment même de l'abandon réel et effectif du territoire cédé, dont le caractère national par rapport aux personnes et aux choses demeure intact tant que le possesseur de fait ne s'est

* Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 11, § 12; Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 12, § 156; Puffendorf, *De jure*, lib. 3, cap. 9, § 2; Bynkershoek, *Quæst.*, lib. 2, cap. 7; Wicquefort, *L'amb.*, liv. 2; Heffter, § 87; Phillimore, *Com.*, vol. II, § 52; Twiss, *Peace*, § 233; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 2, § 5; Martens, *Précis*, § 48; Belime, *Philosophie du droit*, t. I, p. 304; Klüber, *Droit*, § 142; Garden, *Traité*, t. I, p. 442; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 160, 161; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. II, pp. 144-146; Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité int.*, art. 1, § 3.

(1) Neumann, t. IV, p. 453; Herstlet, vol. V, p. 535; Martens-Murhard, t. I, p. 156; *State papers*, vol. XXVIII, p. 342; Lesur, 1840, app., p. 145.

pas matériellement dessaisi de ce qui a fait l'objet de la cession *.

§ 701. Lorsque pour une raison ou une autre des doutes s'élèvent sur la validité ou la *durée du traité*, il est d'usage de le confirmer par une nouvelle déclaration. C'est ainsi, par exemple, qu'une nation qui change son gouvernement ou la forme de ses institutions intérieures proclame d'ordinaire les traités conclus et ratifiés par le pouvoir déchu. Ou bien encore ce sont des souverains qui à leur avènement au trône donnent une adhésion formelle aux traités existants, quoique en principe une semblable confirmation n'ajoute rien à la validité intrinsèque d'engagements conclus au nom de la nation entière et dès lors obligatoires, abstraction faite des princes sous le règne desquels ils ont pu être signés. **Confirmation des traités.**

Souvent en annulant certains traités on en confirme explicitement d'autres plus ou moins connexes pour les soustraire aux effets de l'abrogation des premiers.

Dans d'autres cas on confirme un ancien traité en le mentionnant ou en l'incorporant intégralement ou en partie dans une convention nouvelle; de là cette clause, qui se rencontre si fréquemment dans les actes internationaux : « que le traité (de date antérieure) sera considéré comme faisant partie du présent traité, comme s'il s'y trouvait inséré mot à mot**. »

§ 702. On a eu recours à divers moyens pour assurer l'observation des traités. **Garantie des traités.**

Les solennités religieuses usitées autrefois pour la sanction — en quelque sorte divine — des engagements internationaux ont disparu de la pratique des peuples modernes. Il en est de même, depuis la paix d'Aix-la-Chapelle de 1748 (1), de la remise d'otages ou de personnes livrées à la partie envers laquelle une obligation était contractée, et que celle-ci pouvait retenir en son pouvoir et priver de leur liberté jusqu'au moment où l'obligation contractée était remplie.

On doit aussi regarder comme tombées en désuétude les ancien-

* Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 2, § 5; Twiss, *Peace*, § 233; Heffter, § 87; Fiore, t. I, pp. 451 et seq.; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, pp. 160, 161; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. II, pp. 144 et seq.; Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité int.*, art. 1, § 4.

** Phillimore, *Com.*, vol. II, § 53; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch 2, § 11; Klüber, *Droit*, § 153; Martens, *Précis*, § 64; Garden, *Traité*, t. I, p. 434; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, p. 188; Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité int.*, art. 1, § 6.

(1) De Clercq, t. I, p. 65; Wenck, t. II, p. 337; *State papers*, v. IV, p. 82; *Savoie*, t. III, p. 51.

nes formes de serment solennel qui avaient pour but de fortifier et de consacrer les contrats du droit des gens.

Les progrès de la civilisation, un sentiment de plus en plus profond des devoirs qu'impose le droit naturel ont fini par faire comprendre que le serment ne lie que la conscience de la personne qui le prête et ne peut conférer à la personne qui le reçoit d'autres droits que ceux qui résultent de l'engagement souscrit envers elle. L'histoire du passé montre d'ailleurs que même à l'époque où il était en vigueur ce serment n'avait pas toujours une force strictement obligatoire et indélébile, puisque souvent les princes catholiques se faisaient délier par les Papes des engagements auxquels il s'appliquait.

Cas de princes se faisant délier du serment.

§ 703. C'est ce qui est arrivé notamment à Ferdinand, roi d'Aragon, avec le pape Jules II; à François I[er] avec Léon X et Clément VII; à Henri II avec le légat apostolique Caraffa, etc. Le scandale de ces violations indirectes de la parole donnée, de ces manques de bonne foi, avait même à une certaine époque pris des proportions telles que pour en prévenir le retour on dut songer à insérer dans les traités une clause par laquelle la partie obligée s'engageait à ne point chercher à se faire délier de son serment, personnellement ou par l'entremise d'une tierce personne, et déclarait même d'avance renoncer au bénéfice de toute dispense de ce genre qui pourrait lui être offerte.

Gage.

§ 704. Un gage beaucoup plus efficace que le serment, mais peu usité de nos jours, réside dans un dépôt destiné à garantir le paiement d'une somme convenue ou l'exécution d'une clause particulière de traité. Ce dépôt prend le nom de *gage,* lorsqu'il consiste en choses mobilières, ainsi que cela a eu lieu pour le roi de Pologne, qui déposa les diamants de la couronne entre les mains de la Prusse.

Hypothèque.

§ 705. Le gage s'appelle *hypothèque,* quand il porte sur un immeuble, par exemple une ville, une province, comme on l'a vu pour la Corse, qui fut donnée à la France par les traités de 1756 (1), de 1764 (2) et de 1768 (3), pour la couvrir des dettes que la république de Gênes avait contractées envers elle.

L'engagement ne confère pas la possession réelle, absolue et définitive, bien moins encore le droit de souveraineté. La puissance qui détient le territoire engagé doit le conserver en bon état. Une fois la dette payée ou le traité accompli, l'engagement cesse;

(1) Koch, t. II, p. 17.
(2) Martens, 1[re] édit., t. I, p. 114; 2[e] édit., t. I, p. 265; Wenck, t. III, p. 488.
(3) Martens, 1[re] édit., t. I, p. 229; 2[e] édit., t. I, p. 591; Wenck, t. III, p. 714.

§ 706. Mais si le temps fixé s'est écoulé sans que les conditions du traité aient été remplies, le détenteur devient définitivement propriétaire incommutable et souverain. C'est en vertu de ce principe que les cantons de Berne et de Fribourg ont saisi et gardé le pays de Vaud, que la maison de Savoie leur avait hypothéqué en garantie d'une dette, qui ne fut pas payée à l'échéance.

Cas dans lequel le gage devient effectif.

Quelquefois un tiers se porte garant de l'observation fidèle d'un traité ou du remboursement des créances qui y sont réglées. Cette espèce de garantie, qu'on appelle *caution*, peut être rendue plus étendue et plus efficace par la constitution d'un gage dans les formes que nous venons d'indiquer. Pour lui donner un caractère plus solennel, on la consacre par des accords spéciaux, qui prennent le nom de traités de garantie et spécifient la forme, l'étendue et les conditions pénales des engagements pris de part et d'autre*.

§ 707. Un traité dûment ratifié est-il définitivement obligatoire pour les parties contractantes, ou réclame-t-il un dernier complément avant d'entrer en vigueur ?

Mise en vigueur des traités.

Cette question ne peut recevoir une solution générale, uniforme, parce qu'elle rentre dans le domaine du droit public interne des États, lequel varie à l'infini d'un pays à l'autre. Dans certaines contrées, par exemple dans les monarchies absolues, le droit de négocier, de conclure et de ratifier toute espèce de traités appartient directement et sans réserve aucune au souverain ; pour ces traités-là il est évident que l'échange des ratifications les rend parfaits et en entraîne forcément la mise à exécution immédiate : c'est ce qui a lieu notamment en Russie, en Turquie et dans toutes les régions de l'extrême Orient.

D'autres pays, comme nous l'avons déjà fait remarquer plus haut, confèrent bien le droit de ratification à l'autorité qu'elles investissent du pouvoir exécutif; mais elles entourent l'exercice de ce droit de certaines réserves, ou y attachent des conditions qui font que l'échange des ratifications n'entraîne pas *de plano* tous ses effets pratiques, et que l'exécution du traité peut être suspendue, quand elle n'est pas rendue absolument impossible. On peut donc établir en principe à l'égard de ces pays qu'un traité, quoique ratifié, n'est parfait et ne devient absolument, définitivement obligatoire que lorsqu'il a traversé sa dernière phase, c'est-à-dire celle de la

* Phillimore, *Com.*, vol. II, §§ 54 et seq.; Heffter, §§ 96, 97; Martens, *Précis*, § 338; Klüber, *Droit*, §§ 157-159; Garden, *Traité*, t. I, pp. 432 et seq.; Bello, pte 1, cap. 9, § 6; Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité int.*, art. 1, § 6.

sanction légale qu'impose à tous les actes de l'espèce le régime constitutionnel de la nation au nom de laquelle il a été conclu. C'est même là un principe d'ordre supérieur, inhérent à la souveraineté nationale, et qui n'a pas besoin d'être consacré dans le traité ni formellement réservé dans l'acte de ratification; car il s'impose tacitement de lui-même aux parties contractantes, qui ne sauraient en prétexter l'ignorance et moins encore se soustraire à son application.

La plupart des États modernes ont adopté pour règle de ne rendre les traités de commerce exécutoires qu'après les avoir fait sanctionner par le pouvoir législatif; en général ils agissent de même pour tous les traités qui altèrent en quoi que ce soit les lois générales du pays, comme pour ceux qui renferment des clauses financières qui impliquent une cession ou une acquisition de territoire. Tant que la nation ne les a pas reconnus et approuvés par l'organe de ses représentants naturels, les traités qui ont besoin de cette dernière consécration demeurent imparfaits et ne peuvent être mis à exécution.

C'est en vertu des principes que nous venons d'exposer que le traité de commerce conclu à Utrecht le 11 avril 1713 (1) ne fut pas exécuté intégralement, le parlement britannique ayant refusé son assentiment au *bill* destiné à introduire dans les lois commerciales et maritimes de l'Angleterre les modifications que nécessitaient les engagements souscrits en faveur de la France.

Aux États-Unis les traités sont négociés et conclus par le président; mais ils ne peuvent être ratifiés qu'avec le consentement et l'approbation du Sénat, qui leur confère par son vote la même autorité que celle qui appartient à la loi suprême de la république. Toutefois les stipulations internationales qui imposent à la Fédération des charges pécuniaires, qui modifient sa législation intérieure, qui altèrent les tarifs de douane ou qui concernent des changements de territoire, ne peuvent entrer en vigueur qu'après avoir été soumis au congrès tout entier, seul compétent pour édicter les lois spéciales d'exécution.

L'Angleterre a adopté en cette matière un principe mixte, c'est-à-dire que, tout en conférant à ses souverains le droit de négocier et de ratifier des traités, de l'avis et avec le contre-seing du conseil privé, elle réserve formellement le vote de son Parlement

(1) Dumont, t. VIII, pte. 1, p. 345.

pour la mise en vigueur de toute stipulation internationale dont l'objet rentre dans le domaine propre du pouvoir législatif.

L'observation générale que nous avons eu occasion de faire à propos de la non-ratification des traités s'applique de tout point au refus de sanction des mesures législatives indispensables pour la mise à exécution. Sans doute le pouvoir public auquel la constitution de chaque État attribue cette sanction est en principe souverainement libre et indépendant dans l'exercice de son droit; mais les convenances internationales, les justes égards qu'il doit à l'autorité suprême lui imposent l'obligation de peser mûrement la portée d'un refus d'approbation et de concours, de négliger les questions de forme ou de détail, et de ne se préoccuper que des intérêts généraux du pays.

Or on peut se demander quelle est la portée de ce refus de sanction législative par rapport au souverain qui a donné sa ratification. Y a-t-il rupture complète du lien contracté ? L'exécution du traité ratifié peut-elle être exigée, poursuivie au besoin par la force?

Ce sont là des questions délicates; mais elles perdent leur gravité et se résolvent sans peine lorsqu'on les envisage du point de vue élevé qui les domine toutes : d'où dérive le droit de ratification? Évidemment de la constitution interne de chaque État, qui en vertu du principe de la souveraineté nationale peut librement étendre ou restreindre l'exercice de cette souveraineté et la subordonner à certaines conditions de validité. Le souverain ne peut donc ratifier que dans les limites et sous les réserves tracées par le droit public qui le régit et qu'il a pour mission spéciale d'observer et de faire respecter au dedans et au dehors par ses propres sujets aussi bien que par les États étrangers. Il en résulte que dans les pays placés sous un régime constitutionnel qui réglemente la formation des liens internationaux la ratification souveraine n'a qu'une valeur constitutionnelle et ne donne pas au traité sur lequel elle porte toute sa valeur exécutoire. Le souverain est bien personnellement et moralement obligé de ne négliger aucun effort, aucun soin pour parfaire le traité et en obtenir la consécration finale par les pouvoirs publics compétents ; mais la nation tout entière ne saurait être liée tant que ses délégués naturels n'ont pas librement donné leur assentiment aux engagements souscrits en son nom, ni par conséquent être rendue responsable ou contrainte d'exécuter un traité, même ratifié, qui aurait été constitutionnellement reconnu ne pouvoir entrer en vigueur.

Discussion entre la France et les États-Unis.

§ 708. Le cas le plus notable de conflit international causé par la non-exécution immédiate d'un traité après l'échange des ratifications est celui qui se produisit en 1831 (1) entre la France et les États-Unis à propos du traité dit des 25,000,000 fr. Cet arrangement, dont la négociation s'était prolongée pendant un grand nombre d'années, stipulait au profit du commerce américain une indemnité générale et à forfait pour l'ensemble des pertes, des captures de navires et des confiscations de marchandises dont il avait eu à souffrir pendant la guerre de la Révolution Française et du premier Empire. Après avoir été ratifié en due forme, ce traité fut soumis en France au pouvoir législatif pour le vote du crédit nécessaire au paiement de l'indemnité qui y était stipulée; la majorité de la Chambre des députés ayant refusé le crédit demandé, le ministère français donna sa démission, et le traité ne put être mis immédiatement à exécution. Mais avant que ce vote de rejet eût pu être connu en Amérique le secrétaire de la trésorerie américain avait tiré sur le ministre des finances à Paris une lettre de change ordinaire, égale au montant du premier terme échu de l'indemnité convenue; cette traite ne fut pas acceptée à présentation, moins à cause de sa forme insolite et faute d'avis préalable que parce que les fonds qui devaient y faire face n'avaient pas encore été légalement rendus disponibles. Les États-Unis, par l'organe de leur président, le général Jackson, adressèrent de vives représentations au gouvernement français, en se plaignant d'un procédé auquel ils attribuaient le caractère d'un manque de bonne foi, d'une violation de la parole donnée. Le cabinet de Paris n'eut pas de peine à démontrer qu'en France le vote des dépenses publiques et des contributions, en d'autres termes l'ouverture des crédits, étant un des attributs souverains du pouvoir législatif, tout traité qui renferme des clauses pécuniaires ne peut devenir exécutoire qu'après avoir été sanctionné par les Chambres; que dans ces conditions la ratification du roi ne suffisait pas pour parfaire le traité et le rendre définitivement obligatoire, qu'elle n'avait qu'un effet suspensif et conditionnel; qu'au surplus le gouvernement se considérait si peu comme dégagé des obligations morales par lui contractées qu'il se proposait de faire un nouvel appel à la Chambre des députés pour obtenir

(1) De Clercq, t. IV, p. 111; Elliot, vol. 1, p. 525; Martens, *Nouv. recueil*, t. X, p. 380; *Bulletin des lois*, 1836, nº 424; Lesur, 1834, app., p. 69.

constitutionnellement l'approbation du traité, et les moyens d'en accomplir les stipulations.

Les Chambres françaises, ayant été mises en demeure d'étudier avec plus de maturité les questions de fait et de droit que le traité de 1831 était destiné à résoudre, reconnurent la réalité des titres qui militaient en faveur du commerce américain, annulèrent leur premier vote et allouèrent le crédit nécessaire pour solder l'indemnité convenue.

Si l'on envisage au seul point de vue des principes ce conflit, qui a failli amener la guerre entre deux peuples amis et liés par tant d'intérêts commerciaux, il faut bien reconnaître que, même en faisant abstraction de la question de procédés et de déférence internationale, les États-Unis n'avaient pas le droit strict de leur côté. En traitant plus haut la question des ratifications, nous avons déjà eu occasion de faire remarquer qu'en règle générale l'effet pratique d'un traité ratifié est quant à sa force obligatoire absolument subordonné à la teneur du droit public interne de chaque nation, et que dans les pays où la constitution exige la sanction finale des traités ou de certaines de leurs clauses par le pouvoir législatif la ratification souveraine n'a qu'une portée conditionnelle, qui existe de plein droit et n'a nul besoin d'être formellement réservée. Or dans l'espèce les États-Unis devaient savoir quelles obligations légales pesaient sur le gouvernement français après l'échange des ratifications d'un traité d'indemnité; ils étaient même d'autant moins autorisés à montrer sous ce rapport une susceptibilité exagérée qu'ils ne pouvaient suspecter ni la bonne foi ni les dispositions bienveillantes du roi Louis-Philippe, et que leur propre constitution réserve expressément le concours du congrès tout entier pour assurer l'exécution de certains engagements internationaux, même après qu'ils ont été ratifiés par le président avec l'assentiment du Sénat *.

Validité et force obligatoire des traités. — Législation anglaise.

§ 709. Selon Blackstone, la constitution anglaise ne donne à aucun des pouvoirs publics du Royaume Uni la faculté d'entraver,

* Halleck, ch. 8, § 15-18; Wheaton, *Elém.*, pte. 3, ch. 2, § 7; Kent, *Com.*, vol. I, §§ 166, 285; Grotius, *Le droit*, liv. 3, ch. 20, § 7; Vattel, *Le droit*, liv. 1, ch. 20, § 244; ch. 21, §§ 262-265; liv. 4, ch. 2, §§ 11, 12; Heffter, § 94; Twiss, *Peace*, § 232; Lord Mahon, *Hist. of England*, vol. I, p. 24; Webster, *Off. and dip. papers*, préf., pp. 18, 19; Holmes, *Annals*, vol. II, p. 506; Lawrence, *Visitation*, p. 28; Hausard, *Parl. deb.* (N. S.), vol. XI, p. 1; Lawrence, *Elem.* by Wheaton, note 155; Pradier-Fodéré, *Grotius*, t. III, p. 384; Cushing, *Opinions*, vol. VI, p. 291; *U. S. statutes at large*, vol. I, p. 578; vol. IX, p. 109; Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité int.*, art. 1, § 3.

de retarder, de suspendre ou d'annuler les conventions diplomatiques conclues par le monarque; toutefois les stipulations de droit international ne deviennent obligatoires qu'après qu'elles ont été promulguées comme loi et à condition qu'elles ne soient contraires à aucun acte du Parlement : c'est pourquoi, toutes les fois que les traités impliquent un changement de législation pour le fond ou la forme, renferment des clauses financières ou affectant les intérêts généraux du pays, il y a nécessité d'un bill d'*appropriation,* en d'autres termes, d'une sanction législative.

Législation américaine.

§ 710. La constitution des États-Unis assimile les traités à la loi suprême du pays; elle leur donne par conséquent devant les tribunaux la même autorité que celle qui appartient aux actes du congrès, et déclare de nul effet toute loi générale ou spéciale qui pourrait être rendue en violation d'une stipulation internationale. Pour la réalisation pratique des engagements *particuliers* contractés au nom des États-Unis le traité est déféré non à la cour suprême de Washington, mais au ministre compétent, qui met le congrès en demeure de voter les mesures d'exécution nécessaires pour lui donner force de loi.

Législation française.

§ 711. En France la constitution de 1791 donnait au roi le droit d'arrêter et de signer tous les traités de paix, d'alliance ou de commerce, et les autres conventions qu'il jugerait nécessaires au bien de l'État, mais sous réserve de la ratification du pouvoir législatif. La constitution de l'an III conférait au pouvoir exécutif la faculté de *négocier* et au pouvoir législatif celle de ratifier par voie de décret spécial.

Sous l'empire de la constitution de l'an VIII le gouvernement concluait les traités de paix et d'alliance, de trêve, de neutralité, de commerce et autres; mais leur promulgation comme lois ne pouvait avoir lieu qu'après délibération du tribunal et du pouvoir législatif.

Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X, qui institua le consulat à vie, conféra au premier consul le pouvoir de ratifier les traités après avoir pris l'avis du conseil privé, puis de les promulguer après qu'il en avait été donné connaissance au Sénat.

La charte de 1814 reconnaissait au roi sans réserve aucune la double prérogative de négocier et de ratifier tous les traités. Il en était de même sous le régime de 1830, sauf en ce qui concerne les clauses douanières et pécuniaires, qui rentraient quant à leur exécution pratique dans le domaine du pouvoir législatif, ainsi que cela fut consacré par les traités conclus par la France avec les États-Unis, la Belgique et la Sardaigne.

Aux termes de la constitution de 1848 l'approbation de l'Assemblée nationale était indispensable pour rendre définitif tout traité négocié et ratifié par le président de la République. La constitution impériale de 1852 rendit au chef de l'État le pouvoir discrétionnaire de négocier, de conclure, de ratifier, de promulguer et de faire exécuter comme loi toute espèce de traité; toutefois le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 consacra par son article 10 une exception formelle en ce qui concernait les traités de commerce et les conventions de postes, qui devaient être soumis au Corps législatif et sanctionnés par des lois spéciales (1) *.

§ 712. Une fois ratifiés et santionnés par les divers pouvoirs dont l'intervention est exigée par le droit public interne de chaque État, les traités sont parfaits et définitivement obligatoires pour les parties contractantes. Toutefois, étant assimilés à des lois d'ordre public, ils demandent comme celles-ci à être rendus publics, en d'autres termes à être *promulgués;* car si un vieil axiome de droit veut que personne ne puisse être censé ignorer la loi (*nemo legem nescire putatur*), son application présuppose une forme, un mode quelconque de notoriété. Les formes et les conditions de cette promulgation sont régies dans chaque pays par les règles consacrées pour les lois ordinaires, dont le droit international ne saurait méconnaître ni combattre la stricte application. **Promulgation des traités.**

Une exception existe forcément pour certains traités ou certaines clauses qui, dans la volonté même des parties contractantes et à cause de leur caractère tout particulièrement politique, doivent demeurer *secrets* temporairement ou à titre perpétuel. La force obligatoire de ces sortes d'engagements découle de la ratification seule; ils lient *ipso facto* les gouvernements qui les ont souscrits; mais faute de promulgation les effets ne s'en étendent pas aux citoyens, à qui ils demeurent inconnus **.

§ 713. Il en est des traités comme des contrats de l'ordre civil: malgré les soins donnés à leur rédaction, le texte peut prêter à des doutes, à des ambiguités et rendre nécessaire une interpré- **Interprétation des traités. — Circonstances qui la rendent nécessaire.**

(1) *Bulletin des lois*, n° 1742.

* Blackstone, *Com.*, vol. I, p. 257; Stephen, *Com.*, vol. II, p. 525; Wheaton, *Élém.*, pte. 3, ch. 2, § 7; Kent, *Com.*, vol. I, §§ 285 et seq.; Halleck, ch. 8, § 19; Polson, sect. 5, p. 34; Story, *Com. on the Const.*, vol. III, § 1052; Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité int.*, art. 1, § 3.

** Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité int.*, art. 1, § 4.

tation qui en fixe et précise le sens. Parfois aussi l'application littérale de certaines clauses fait ressortir des difficultés insurmontables, des contradictions inconciliables, ou conduit à des résultats que ni l'une ni l'autre des parties contractantes n'avait en vue. Il peut également surgir des cas qui rentrent bien dans l'esprit du traité, mais n'ont pas été prévus lors de sa rédaction et par conséquent ne s'y trouvent pas compris. Enfin la réalisation de certains engagements peut soulever entre les parties de nombreux conflits, dont l'aplanissement exige la révision partielle du traité qui les a suscités.

Règles de l'interprétation.

§ 714. Les traités, étant essentiellement des contrats de bonne foi *(actus bonæ fidei)*, doivent avant tout s'interpréter dans le sens de l'équité et du droit strict. Lorsqu'il n'y a aucune ambiguité dans les mots, que la signification est évidente et ne conduit pas à des résultats contraires à la saine raison, on n'a pas le droit d'en fausser le sens et la portée pratique par des arguties et des conjectures plus ou moins plausibles.

Il est également de règle de s'attacher plutôt à l'esprit qu'à la lettre des conventions, de n'attacher qu'une valeur secondaire au sens littéral des mots, de rechercher avant tout quelle a pu et dû être l'intention commune des parties contractantes. Lorsque l'expression, quoique intrinsèquement correcte, se trouve par suite des circonstances traduire inexactement la pensée qu'elle doit rendre, il faut évidemment, comme disent les juristes, sacrifier le moyen à la fin, laisser le mot à l'écart et ne voir que l'intention qu'il a pour fonction unique d'exprimer.

Interprétation des mots.

§ 715. Dans tous les cas d'amphibologie ou d'équivoque les mots doivent en général être pris dans leur acception ordinaire, dans leur signification usuelle, et non dans celle que leur donnent les savants ou les grammairiens; toutefois les mots empruntés aux arts et aux sciences doivent s'interpréter suivant leur sens technique et conformément aux définitions données par les hommes compétents.

Il peut se faire cependant qu'il faille attacher une signification différente à une seule et même expression employée à plusieurs reprises dans le même acte; on doit dans ce cas se guider d'après le sens qui correspond au but évident du traité. Que l'on suppose, par exemple, un cartel stipulant à la fois une trêve de quarante jours et la condition que pendant *huit jours* consécutifs les parties belligérantes s'efforceront, par l'entremise de leurs agents, d'ame-

ner une réconciliation. Il est évident qu'ici les *quarante jours* de la trève comprennent des *journées* et des *nuits,* c'est-à-dire une durée de vingt-quatre heures chacun; mais il serait déraisonnable de prétendre que la condition n'est remplie qu'autant que les agents délégués devront durant les *huit jours* assignés à leurs pourparlers travailler nuit et jour sans interruption à l'accomplissement de leur tâche.

Du reste, dans toutes les circonstances qui peuvent se présenter il faut se préoccuper des conséquences pratiques, de la justice ou de l'injustice, de l'avantage ou du désavantage pouvant résulter de la signification particulière qui sera donnée à une expression douteuse ou susceptible de plusieurs sens.

Ambiguité dans les clauses.

§ 716. Si l'ambiguité ou l'obscurité, au lieu de porter seulement sur les mots, s'étend à une ou à plusieurs clauses, voici les règles que l'équité et la saine raison commandent de suivre.

Toute clause prêtant à un double sens doit s'interpréter et s'entendre dans le sens qui peut lui faire sortir son effet utile, et non dans celui qui la rendrait impraticable, plus onéreuse ou moins favorable.

Le principe qui prévaut généralement à cet égard, c'est que la convention s'interprète en faveur de celui au profit de qui l'obligation a été souscrite et contre celui qui donne, parce que ce dernier est censé avoir donné sans restriction tout ce que comporte la nature de la chose donnée ou de l'engagement pris. Cependant lorsque celui qui s'oblige a eu le tort de ne pas expliquer clairement ses intentions, il subit la responsabilité de sa faute ou de sa négligence, à plus forte raison les conséquences de sa mauvaise foi, si celle-ci est évidente.

L'ambiguité des clauses se dissipe parfois, lorsqu'on a soin de se reporter au but même que les parties poursuivaient au moment de l'ouverture des négociations, ou de consulter les usages observés dans le pays que l'engagement souscrit intéresse plus particulièrement.

On peut encore, pour arriver à la conciliation, rechercher les faits, les circonstances qui ont précédé immédiatement la signature de l'accord, examiner les protocoles, les procès-verbaux ou les autres écrits dressés par les négociateurs, étudier les mobiles ou les causes qui ont provoqué le traité, en un mot la raison d'être de l'acte *(ratio legis);* comparer les textes à interpréter à d'autres traités antérieurs, postérieurs ou contemporains, qui ont été conclus par les mêmes parties sur des matières analogues.

Homogénéité, intégralité des traités.

§ 717. L'ensemble des articles d'un traité forme un tout indivisible, qui perdrait sa consistance et sa valeur, si l'on altérait une de ses parties ; on ne saurait séparer les clauses ni en envisager une en particulier, intrinsèquement, sans tenir compte de sa corrélation avec celles qui la suivent ou la précèdent. La même stipulation peut paraître douteuse, ambiguë quand on prend chacune de ses expressions isolément, et claire, précise, tout à fait justifiée lorsqu'on la rapproche de l'ensemble des engagements dont elle fait partie.

Recours à l'usage.

§ 718. Nous avons déjà dit que dans certains cas il y a lieu de recourir à l'usage pour suppléer au manque de clarté des conventions. On trouve également des éléments de l'interprétation des traités dans le régime intérieur des États intéressés, dans leurs maximes de droit public et dans la jurisprudence consacrée par leurs tribunaux. Ces derniers éléments, sans avoir toujours la valeur d'un usage établi, d'une règle constante, ont cependant une autorité assez grande pour que certaines clauses réputées de *coutume* ou d'*usage* soient considérées comme implicitement comprises dans le traité, quoiqu'elles n'y soient pas exprimées en termes formels.

Portée des traités.

§ 719. Quoi qu'il en soit et malgré la généralité des termes qui y sont employés, un traité ne comprend que les matières et les choses en vue desquelles les parties ont évidemment entendu stipuler.

Par contre, lorsque pour expliquer ou préciser l'engagement souscrit on a prévu et mentionné certains cas, il n'est pas permis d'en inférer que tous les autres cas analogues ou corrélatifs qui pourront se présenter doivent demeurer exclus.

Contradiction entre deux ou plusieurs traités.

§ 720. Nul État n'a le droit d'établir des usages ou de faire des traités contraires à la loi naturelle ou blessant les principes du droit des gens universel par rapport à des États tiers demeurés étrangers à la convention intervenue. Toute clause ayant un semblable caractère, ainsi que l'ensemble du traité dans lequel elle figurerait, encourrait justement une flétrissure internationale, porterait en elle-même sa propre condamnation et ne pourrait subsister. Il peut également arriver que deux ou plusieurs traités soient en opposition les uns avec les autres et que l'exécution concomitante ou simultanée en devienne impossible. C'est alors aux parties contractantes qu'il appartient de se concerter, en prenant pour base les règles généralement admises et les considérations que nous

avons exposées plus haut, pour rechercher quel est l'engagement ou la stipulation qui doit prédominer.

Dictinction entre les stipulations qui sanctionnent et celles qui prohibent l'exercice d'un droit.

§ 721. Les traités, comme les lois, ont trois effets : l'ordre, la défense et la permission ; en d'autres termes ils imposent, prohibent ou autorisent. Lorsqu'une stipulation purement *permissoire* est en conflit avec une stipulation *impérative* ou *prohibitive,* la question est facile à résoudre : la raison et la logique veulent que la simple permission s'efface et cède devant la prescription ou la défense.

Mais comment résoudre la difficulté quand les deux obligations en présence sont également péremptoires et résultent l'une d'une clause impérative, l'autre d'une stipulation prohibitive ? Nous pensons, avec Vattel et Phillimore, que toutes les fois que les parties contractantes n'ont pas elles-mêmes fait des réserves ou énoncé des conditions, il faut se guider d'après le principe que la prohibition ou la défense est de sa nature absolue, tandis que l'injonction ou l'ordre est nécessairement conditionnel et suppose le pouvoir et l'opportunité de faire ce qui est prescrit ; or quand l'obligation imposée ne peut s'accomplir sans contrevenir à une clause prohibitive, il y a évidemment opportunité et impossibilité morale d'agir.

Choix entre deux stipulations.

§ 722. Si l'on se trouve en présence de plusieurs dispositions prohibitives, la préférence appartient forcément à celle qui par un libellé plus explicite, par sa date ou par l'adjonction d'une pénalité plus forte peut être considérée comme traduisant le mieux la pensée véritable de ceux qui l'ont adoptée.

Dans le cas où de deux obligations contractées envers le même État une seule peut être accomplie, le choix de l'engagement est en général laissé à la partie au profit de laquelle les obligations ont été souscrites ; et s'il y a doute sur ses intentions ou sa volonté à cet égard, l'obligé est tenu de remplir l'engagement le plus important, comme étant celui dont vraisemblablement l'autre partie aura le plus d'intérêt à réclamer l'accomplissement.

Lorsque deux stipulations d'égale valeur sous certains rapports sont en conflit l'une avec l'autre, celle qui est le plus nettement précisée, qui a un caractère plus spécial, doit l'emporter sur celle qui ne particularise pas et qui conserve une portée plus générale. En effet quand le législateur s'exprime dans un sens particulier, on doit présumer qu'il a intentionnellement voulu ne pas tenir compte des exemptions, des incidents, des circonstances purement fortuites.

Il faut enfin s'attacher aux clauses qui comportent une exécution immédiate ou rapprochée plutôt qu'à celles dont l'accomplissement n'est pas fixé à une époque déterminée et qui, réalisées intempestivement, sans qu'il y ait urgence, pourraient rendre inexécutables des engagements dont la valeur pratique s'affaiblirait par un ajournement inopportun.

Prise en considération de la date des traités.

§ 723. La date des traités est souvent un critérium utile. De deux traités avec un même peuple c'est le plus récent qui l'emporte; entre des peuples différents c'est le plus ancien. La contradiction que semble au premier abord impliquer cette antithèse n'est qu'apparente; en effet, dans le premier cas, les parties contractantes restant les mêmes, le traité signé en dernier lieu abroge virtuellement celui dont la conclusion est antérieure; il n'en peut être de même dans le second cas, c'est-à-dire à l'égard d'une puissance tierce, parce que les principes du droit des gens s'opposent à ce que deux États fassent entre eux des traités qui rendraient impossible l'exécution de ceux qui les lient envers d'autres États; ces derniers conservent donc intacts les droits que leur ont conférés des conventions de date plus reculée.

Autorités compétentes pour interpréter les traités.

§ 724. En principe l'interprétation des traités dérive du droit de les conclure et appartient dès lors en propre et exclusivement au pouvoir exécutif de chaque État, qui, à l'égard de la puissance cocontractante comme pour les autorités administratives placées directement sous ses ordres immédiats, peut seul être appelé à donner aux engagements souscrits leur valeur et leur signification *doctrinales*. Mais si l'on se place sur le terrain pratique, celui des intérêts privés et de l'application aux espèces particulières qui peuvent se présenter, si l'on envisage les conventions internationales au point de vue du caractère de loi dont elles sont revêtues, il faut bien reconnaître que l'interprétation des traités doit, comme celle des actes législatifs ordinaires, rentrer dans la compétence de l'autorité judiciaire. Il y a même des pays, les États-Unis d'Amérique entre autres, dont le droit public interne sanctionne à cet égard des règles et une jurisprudence spéciales *.

* Grotius, *Le droit*, liv. 2, ch. 16; Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 17; Puffendorf, *De jure*, liv 5, ch 12; Phillimore, *Com.*, vol. II, §§ 64 et seq.; Wheaton, *Elém.*, pte. 3, ch. 2, § 17; Rutherforth, *Inst.*, b 2, ch. 7; Mably, *Droit public*, t. I, p. 59; Heffter. § 95; Fiore, t. II, pp. 38 et seq.; Klüber, *Droit*, §§ 163, 328; Pando, *Derecho int.*. pp. 320 et seq.; Riquelme, t. I, pp. 192 et seq ; Widman, vol. I, pp. 177 et seq.; Rayneval, *Inst.*, t. II, pp. 115 et seq.; Garden, *Traité*, t. I, pp 438, 439; Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité int.*, art. 1, § 5.

§ 725. Les difficultés pratiques que soulève l'application des traités ne se laissent pas toujours résoudre par voie d'entente purement verbale; leur importance peut exiger que pour en prévenir le retour ou pour empêcher des complications plus graves il faille recourir à une modification des textes et à la rédaction de clauses nouvelles qui fixent nettement et irrévocablement l'interprétation sur laquelle les parties sont parvenues à se mettre d'accord. Modification des traités.

Suivant les circonstances et selon la nature et le nombre des clauses sur lesquelles ils portent, ces changements dans la teneur des traités se consacrent tantôt sous forme de procès-verbaux ou de déclarations interprétatives, tantôt sous celle d'articles additionnels au texte original, tantôt sous celle de conventions supplémentaires destinées non seulement à résoudre les doutes qui ont pu surgir sur la portée réelle de certaines stipulations, mais encore à réparer les erreurs ou à combler les lacunes qui ont pu échapper aux négociateurs.

§ 726. Les traités prennent fin, soit naturellement, quand ils arrivent à leur terme ou quand leur but est atteint; soit violemment, quand ils sont rompus ou dénoncés avant leur échéance. Fin des traités. — Extinction naturelle.

Les traités s'éteignent naturellement : 1° lorsque, ne comportant pas des engagements permanents, toutes les obligations instantanées ou successives qu'ils renferment ont été intégralement remplies; 2° par l'expiration du terme pour lequel ils ont été conclus ; 3° par l'accomplissement de la condition résolutoire qu'ils ont prévue; 4° par une renonciation expresse de la partie intéressée à leur maintien ; 5° par l'anéantissement complet, fortuit et non prémédité de la chose qui forme l'objet de la convention; 6° par résiliation mutuelle et de commun accord entre les contractants, pourvu qu'un tiers n'ait pas acquis le droit de s'y opposer; 7° à moins de stipulation formellement contraire, par une déclaration de guerre, qui en suspend, quand elle n'en détruit pas entièrement les effets.

Les traités d'alliance, de secours et de subsides, de commerce et de navigation, en un mot toutes stipulations ayant exclusivement trait à des relations pacifiques ne peuvent être censées subsister du moment que ces relations sont devenues hostiles. Il n'est pas besoin d'une déclaration positive de guerre pour produire ce résultat. Lors des difficultés survenues entre la France et les États-Unis de 1798 à 1799 il n'y eut pas de déclaration publique de

guerre; cependant les deux puissances furent regardées comme en état d'hostilité relativement l'une à l'autre et les traités existants comme rompus.

Les stipulations concernant des délimitations de frontières, l'occupation des propriétés, les dettes publiques, etc., et qui sont permanentes de leur nature, sont suspendues par la guerre; mais elles revivent aussitôt que cessent les hostilités. Ainsi les traités de 1793 et de 1794 entre l'Angleterre et les États-Unis touchant les confiscations et les capacités des étrangers avaient un caractère permanent, et la cour suprême des États-Unis a jugé qu'ils n'avaient pas été abrogés par la guerre de 1812, quoique leur mise en vigueur eût été suspendue pendant la durée de cette guerre.

Les stipulations qui ont trait aux prises maritimes, aux prisonniers de guerre, aux blocus, à la contrebande, etc., ne sont point altérées par une déclaration de guerre entre les parties contractantes ; elles ne peuvent être annulées que par de nouveaux traités ou de la manière prescrite dans les traités mêmes.

Mais les obligations des traités, lors même que quelques-unes de leurs stipulations dans leur rédaction impliquent la perpétuité, expirent dans le cas où l'une des parties contractantes perd son existence comme État indépendant, ou dans le cas où sa constitution intérieure subit des changements de nature à rendre le traité inapplicable au nouvel état de choses.

Résiliation. § 727. Il y a lieu à résiliation amiable et mutuelle dans les circonstances que nous avons indiquées eomme justifiant un refus de ratification. La résiliation surgit encore lorsque l'une des parties a été lésée, que sa bonne foi a été surprise, qu'on a usé à son égard de violences ou de manœuvres illicites pour capter son consentement, enfin dans tous les cas de rescision prévus en matière de droit civil. La résiliation peut d'ailleurs être invoquée par les deux parties ou seulement par celle dont les droits ont été sacrifiés indûment, qui n'a pas été libre de débattre les charges imposées, qui n'avait pas capacité absolue pour contracter, ou dont la constitution intérieure se trouve avoir été violée.

Annulation. § 728. Un traité est annulé de plein droit et perd jusqu'à son existence légale : 1° lorsqu'il est reconnu reposer sur une erreur matérielle quant à la substance même de l'affaire ou de l'objet en vue duquel il a été conclu; 2° lorsque son maintien ou sa mise à exécution rencontre une impossibilité, absolue ou relative, que les

parties devaient ou pouvaient prévoir au moment où elles ont souscrit leurs engagements.

Rupture violente.

§ 729. Un traité peut finir avant le terme fixé pour sa durée, lorsqu'en dehors des motifs de modification et d'annulation que nous venons d'indiquer l'une des parties refuse de tenir ses engagements et donne ainsi implicitement à l'autre partie le droit de s'en affranchir également. En thèse générale, si l'on considère la convention comme un ensemble indivisible, il faut admettre qu'un semblable refus, ne portât-il que sur un seul point, rend caduc le traité tout entier, en vertu de l'axiome que le principal emporte l'accessoire.

La non-exécution peut d'ailleurs ne porter que sur une clause relativement secondaire et ne pas impliquer l'intention de se soustraire aux autres obligations qui découlent du traité. Dans ce cas il n'y a pas nécessairement rupture complète et définitive, mais seulement matière à pourparlers et à négociations, en d'autres termes un effet suspensif jusqu'à ce que les motifs de refus aient pu être appréciés en due forme. Du reste la plupart des traités politiques prévoient le cas d'inobservation ou de violation partielle et renferment des réserves expresses pour une entente amiable, directe ou par l'entremise de médiateurs ou d'arbitres, avant tout recours à des actes hostiles (1)*.

Prorogation.

§ 730. Deux États souverains sont absolument libres d'assigner la durée qui leur convient aux engagements qu'ils souscrivent. Les avantages mutuels que leur a procurés un traité dès les premières années de sa mise en vigueur peuvent avoir fait ressortir l'utilité d'en prolonger les effets sans attendre son échéance; ou bien la certitude morale du bénéfice qui résultera d'un échange de concessions réciproques conduit les parties à décider qu'elles se considéreront comme liées tant que l'une d'elles n'aura pas manifesté l'intention contraire ou pour une seconde période de temps nettement déterminée à l'avance. Dans le premier cas il y a *prorogation :* c'est un acte dont la forme et les termes varient beaucoup, mais

(1) Traité de Westphalie, art. 17, § 5; traité d'Oliva, art. 35, § 2; traité de 1756 entre le Danemark et Gênes; traité de 1843 entre la France et l'Équateur; traité de Paris de 1856, art. 8.

* Heffter, §§ 98, 99; Vattel, *Le droit*, liv. 2, ch. 13; Twiss, *Peace*, § 234; Martens, *Précis*, §§ 342, 344; Klüber, *Droit*, §§ 164, 165; Bello, pte. 1, cap. 9, § 3; Wildman, vol. I, pp. 175-177; Garden, *Traité*, t. I, pp. 439, 440; Rayneval, *Inst.*, liv. 3, ch. 26; Dalloz, *Répertoire*, v. *Traité int.*, art. 1, § 6.

qu'il est d'usage de consacrer par écrit avant l'expiration normale du traité auquel la prorogation s'applique.

Tacite reconduction.

§ 731. Le second cas embrasse ce qu'on appelle le principe de *tacite reconduction*. Il se produit lorsqu'au moment même de la signature d'un traité conclu pour une période fixe les parties sont expressément convenues par une clause *ad hoc* que si dans l'année ou les six mois qui précèdent l'échéance de ce terme ni l'une ni l'autre n'a déclaré vouloir en faire cesser les effets, la convention continuera d'être obligatoire pour toutes deux pendant un nouveau laps de temps plus ou moins prolongé.

Dénonciation.

§ 732. L'extension de plein droit de la durée du traité, étant ainsi explicitement prévue et déterminée, produit ses effets à l'infini sans qu'il y ait à recourir à une entente nouvelle. Par contre, lorsque les circonstances se sont modifiées et que les parties cessent d'être d'accord, celui des contractants dont les intérêts sont en souffrance ou qui veut définitivement rompre ses liens conventionnels est tenu de notifier à l'autre, par écrit ou verbalement, mais d'une manière expresse, son intention de laisser expirer le traité. Cette notification prend le nom de *dénonciation*. Lorsqu'elle repose sur des raisons sérieuses de convenance, la dénonciation se justifie d'elle-même et ne saurait être considérée comme un procédé blessant ou injurieux pour la partie qui la reçoit.

Renouvellement.

§ 733. Un traité éteint ou expiré peut être renouvelé, revivre et redevenir obligatoire dans toutes ses parties du commun accords des contractants, soit tacitement, soit par un engagement exprès.

Le renouvellement tacite ne se laisse toutefois induire que d'actes formels et réciproques caractérisant nettement, d'une manière incontestable, l'intention des parties de revalider leurs engagements antérieurs. Le fait d'une observation partielle du traité par les deux parties ou par l'une d'elles ne suffirait évidemment pas pour en impliquer le renouvellement tacite.

Ainsi que nous le démontrerons en traitant de l'état de guerre, la rupture de la paix annule *de plano* tous les engagements diplomatiques subsistant entre les États qui assument l'un à l'égard de l'autre le rôle de belligérant. Il est donc d'usage lors de la conclusion de la paix de renouveler et de remettre expressément en vigueur tous les traités antérieurs dont on veut faire revivre les effets. C'est ainsi notamment que jusqu'à la Révolution Française de 1789 les grandes puissances, à la fin des diverses guerres

dans lesquelles elles furent engagées depuis le milieu du XVII[e] siècle, avaient coutume de renouveler et de confirmer les traités de Westphalie et d'Utrecht, qui avaient réglé les circonscriptions territoriales en vue d'un juste équilibre entre les États européens.

A défaut de renouvellement exprès ou tacite les traités expirent de plein droit, purement et simplement, avec l'échéance du terme pour lequel ils ont été conclus, et alors les relations mutuelles des contractants se trouvent respectivement replacées sur le pied où elles étaient avant la signature des engagements qui les ont unis *.

* Vattel, *Le droit,* liv. 2, ch. 13, § 199; Heffter, § 99; Twiss, *Peace*, § 234; Wheaton, *Élém* , pte. 3, ch. 2, § 11; Klüber, *Droit*, § 154; Martens, *Précis*, § 64; Wildman, vol. I, p. 166; Garden, *Traité*, t. I, pp. 434, 435; Vergé, *Précis de Martens*, t. I, p. 188; Pradier-Fodéré, *Vattel*, t. II, p. 192; Dalloz, *Répertoire,* v. *Traité int.*, art. 1, § 6.

FIN DU TOME PREMIER.

TABLE

DES CAS CITÉS DANS CE VOLUME

C

M

T

U

V

W

Z

TABLE PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE

DES AUTEURS CITÉS DANS CE VOLUME.

d'économie politique. Paris, 1852, 2 vol. in-8.

CORNWALL LEWIS. Methods of observing and reasoning in politics.

CORRESPONDANCE de dom Pedro I, empereur constitutionnel du Brésil, avec le feu roi de Portugal Jean VI, son père, durant les troubles du Brésil, traduite sur les lettres originales, précédée de la vie de cet empereur et suivie de pièces justificatives, par Eugène de Monglave. Paris, in-8.

CORTAMBERT (L.) et F. de TRANALTOS. Histoire de la guerre civile américaine, 1860-1865. Paris, 1867, 2 vol. in-8.

COTELLE (B.). Abrégé d'un cours élémentaire du droit de la nature et des gens. Paris, 1851, 2 vol. in-8.

COVARRUBIAS. El derecho internacional por Bluntschli, traducido y anotado. Mexico, 1871, 1 vol. in-8.

COXE (W.). Histoire de la maison d'Autriche depuis Rodolphe de Habsbourg jusqu'à la mort de Léopold II, traduite de l'anglais par P.-F. Henry, Paris, 1810, 5 vol. in-8.

— L'Espagne sous les rois de la maison de Bourbon, ou mémoires relatifs à l'histoire de cette nation depuis l'avènement de Philippe V en 1700 jusqu'à la mort de Charles III en 1788, traduits en français avec des notes et des additions par don Andrès Muriel. Paris, 1827, 6 vol. in-8.

CRANCH (W.). Reports of cases in the United States circuit court of the district of Columbia, from 1801 to 1841, 6 vol. in-8.

CRAWSHAY (George). Diplomatic review.

CREASY (Sir Edward). First platform of international law. London, 1874, 1 vol. in-8.

CRITTENDEN. Opinions of the United States attorneys general.

CUJAS. Commentaires sur le *Corpus juris*.

CUSHING. Opinions of the United States attorneys general.

— Le traité de Washington, sa négociation, sa mise à exécution et les discussions auxquelles il a donné lieu. Paris, 1874.

CUSSY (le baron Ferd. de). Dictionnaire ou manuel lexique du diplomate et du consul. Leipzig, 1856.

— Phases et causes célèbres du droit maritime des nations. Leipzig, 1856, 2 vol. in-8.

— Précis historique des événements politiques les plus remarquables qui se sont passés de 1814 à 1859. Leipzig, 1859, in-8.

— Réglements.

D

DALLOZ aîné (D.). Répertoire méthodique et alphabétique de législation, de doctrine et de jurisprudence en matière de droit civil, commercial, criminel, administratif, de droit des gens et de droit public. Nouvelle édition considérablement augmentée, etc., avec la collaboration de M. Armand Dalloz, son frère, et celle de plusieurs jurisconsultes. Paris, 1846-1870.

DALY. On naturalisation.

DANA (R.-H.). Elements of international law, by Henry Wheaton: eighth edition, edited with notes. Boston, 1866, gr. in-8.

DEBRAUZ DE SALDAPENNA (Le chev. L.). La paix de Villafranca et les conférences de Zurich, 3e édition. Paris, 1859, gr. in-8.

— Le traité de Paris du 30 mars étudié dans ses causes et ses effets par le correspondant diplomatique du *Constitutionnel*. Paris, 1859, gr. in-8.

— Organisation administrative des États de l'Église. Paris.

DECAMPS (Guillaume). Manuel des pro-

E

opera et cura A. M. J.-J. Dupin. Parisiis, 1810, 2 vol. in-8.

Heinneccius (Jo. Gottlieb). Historia juris civilis romani ac germanici, in-8.

— De navibus ob vecturam vetitarum mercium commissis dissertatio. Halæ, 1740.

— De jure principis circa libertatem commerciorum tuendam. Halæ, 1738.

Hélie (Faustin). Traité de l'instruction criminelle ou théorie du code d'instruction criminelle. Paris, 1845-1860, 9 vol. in-8.

Hello. Revue de la législation et de la jurisprudence, 1843.

Hénault (Le président). Abrégé chronologique de l'histoire de France.

Henry. On foreign laws.

Herbestein (Baron de). Rerum moscovit. comment.

Herrera (Antonio de). Historia general de los hechos de los Castellanos en las islas y tierra firme del mar Oceano. Madrid, 1726.

Herstlet (Lewis). A complete collection of the treaties and conventions and reciprocal regulations at present subsisting between Great Britain and foreign powers, etc., compiled from authentic documents. London, 1840-1875, 11 vol. in-8.

Hertzberg (Comte de). Recueil des déductions, manifestes, déclarations, traités, autres actes et écrits publics qui ont été rédigés et publiés pour la cour de Prusse (depuis 1756 jusqu'en 1790). Berlin et Hambourg, 1788-1795, 3 vol. in-8.

History of the war of succession in Spain. London, 1832.

Hobbes (Th.). Elementa philosophica de cive, 1647, in-12.

Hoffmanns (De). Conseils à de jeunes diplomates. Paris, 1841, in-8.

Holmes. American Annals, 1805, 2 vol. in-8.

Holtzendorf. Annuaire.

— Encyclopædie der Rechtwissenschaft in systematischer und alphabetischer Bearbeitung. Leipzig, 1876, 3 vol.

Homère. Iliade, traduction par M. Bitaubé. Paris, 1780, 3 vol. in-8.

Horne (Thomas Hartwell). Diplomacy. London, 1840.

Huber. Prælectiones juris civilis.

Hubner (Martin). De la saisie des bâtiments neutres, ou du droit qu'ont les nations belligérantes d'arrêter les navires des peuples amis. La Haye, 1758, 2 vol.

Hume (David). Histoire d'Angleterre, continuée jusqu'à nos jours par Smollett, Adolphus et Aikin; traduction nouvelle par M. Campenon. Paris, 1839-1840, 13 vol. in-8.

Huriche. Ad jus marit. Hanseat.

I

Irving (Vashington). History of the life and voyages of Christophus Columbus, 2 vol.

Isambert. Annales politiques et diplomatiques. Paris, 1823.

— Thémis. Bruxelles.



J

Jacobsen (F.-J.). Seerecht des Kriegs und des Friedens in Bezug auf die Kauffharteischiffahrt. Altona, 1815.

Janer (F.). Tratados de España. Documentos internationales del reinado de doña Isabel II, desde 1842 à 1868. Barcelona, 1869.

Jefferson (Thomas). Works.

Jenkins (Sir L.). Life and correspondence.

— Works.

Jenkinson (Lord Liverpool). Discourse

K

L

S



ORLÉANS, IMP. DE G. JACOB, CLOITRE SAINT-ÉTIENNE, 4





